

# INSTITUTO DE ALTOS ESTUDOS MILITARES



CONTRIBUTOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM  
SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE CRISES

## **Trabalho Individual de Longa Duração**

**CEM 01/03**

trabalho realizado por:

- Maj INF AMARAL LOPES

## **ÍNDICE**

### **INTRODUÇÃO**

Definição do Objectivo da Investigação

Importância do Estudo

Delimitação do Estudo

Definição de Termos

Metodologia

Organização e Conteúdo do Estudo

### **I. REVISÃO DE LITERATURA**

#### **I.1. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL**

I.1.1. O Conceito de Crise e de “estado de crise”

I.1.1.1 Definições

I.1.1.2. Conceito de Crise e de Estado de Crise adoptado

I.1.2. Tipologia

I.1.3. Características

I.1.4. Teoria da Decisão (Herbert Simon)

I.1.5. Teoria dos Jogos

I.1.6. Teoria da Informação

I.1.7. Teoria dos Conflitos

I.1.8. Teoria da Psicologia

#### **I.2. QUADRO LEGAL DE REFERÊNCIA**

I.2.1. A Constituição da República

I.2.2. A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas

I.2.3. O Estado de Sítio e o Estado de Emergência

I.2.4. Sistema de Alerta Nacional

I.2.5. Breve Caracterização da Situação Actual

#### **I.3. REFERÊNCIA A MODELOS IMPLEMENTADOS NOUTROS PAÍSES**

I.3.1. Estudo 1 – Sistema de Gestão de Crises Espanhol

I.3.2. Estudo 2 - Sistema de Gestão de Crises Francês

I.3.3. Síntese Conclusiva

## **II. SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE CRISES (SNGC)**

### **II.1. Pressupostos**

## **II.2. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO SNGC**

### **II.2.1 Objectivos**

### **II.2.2 Composição**

## **II.3. GABINETE DE GESTÃO DE CRISES**

### **II.3.1. Objectivo**

### **II.3.2. Composição**

### **II.3.3. Atribuições**

### **II.3.4. Competências**

## **II.4. CENTRO OPERACIONAL DE GESTÃO DE CRISES**

### **II.4.1. Objectivo**

### **II.4.2. Composição**

### **II.4.3. Atribuições**

### **II.4.4. Competências**

## **II.5. UNIDADE DE ALERTA**

### **II.5.1. Serviço Permanente de Alerta**

### **II.5.2. Célula de Planeamento**

### **II.5.3. Célula de Avaliação**

## **II.6. CENTRO DE CRISE**

## **II.7. CENTRO DE TRANSMISSÕES**

## **II.9. UNIDADE DE PROTECÇÃO**

## **II.9. CNPCE**

## **II.10. ÓRGÃOS SECTORIAIS DE GESTÃO DE CRISES**

### **II.10.1. Competências**

## **II.11. ÓRGÃOS REGIONAIS E DISTRITAIS DE GESTÃO DE CRISES**

## **II.12. CÉLULAS DE CRISE MINISTERIAIS**

## **II.13. POLÍTICA INFORMAÇÃO PÚBLICA**

## **II.14. RELACIONAMENTO COM O PR E COM A AR**

## **III. RESPOSTA OPERACIONAL**

### **III.1 ESTABELECIMENTO DE PROCEDIMENTOS**

---

## Índice Onomástico

**A**

Abel Cabral Couto .....	4
Agustín Alcázar Segura .....	23
António José Magalhães .....	9

**C**

Carnes Lord .....	28
Cornelio Sommaruga .....	34

**D**

Diogo Freitas do Amaral .....	5.
-------------------------------	----

**F**

Fernando A. de Oliveira Gomes .....	8
Francisco Serrano Pérez .....	23

**G**

Gisela Oliveira .....	11
-----------------------	----

**H**

Herbert Simon .....	7, 8
---------------------	------

**I**

Idalberto Chiavenato .....	8
----------------------------	---

**J**

Jesus Bispo .....	9, 43
José Rascão .....	4

**L**

---

Loureiro dos Santos .....	23
Lúcio A. Barreiro dos Santos .....	5, 10
Luís Valença Pinto .....	12

## **M**

Marcel Ayme .....	1
-------------------	---

## **P**

Patrick Lagadec .....	11
Pinto Ramalho .....	3, 12, 20, 28

## **R**

Robert Jervis .....	12
---------------------	----

## **T**

Thomas Schelling .....	9
------------------------	---

## **V**

Véronique Geoffroy .....	24, 34
--------------------------	--------

## **W**

Willian G. Cunningham .....	9, 18
-----------------------------	-------

*Contributos para a implementação de um  
Sistema Nacional de Gestão de Crises*

Instituto de Altos Estudos Militares  
Lisboa, Dezembro de 2002

## Resumo

O presente trabalho tem como objectivo fazer uma análise ao problema da gestão das crises, contribuindo com subsídios para o levantamento das necessidades estruturais, operacionais e genéticas, conducentes ao estabelecimento de um SNGC. Deste modo, propomos determinar qual a estrutura organizativa do sistema, as atribuições e competências dos seus órgãos, os planos e manuais que deverão estar contempladas em regime normal, bem como os requisitos das infra-estruturas necessárias ao funcionamento do sistema.

Este assunto reveste-se de especial importância, pela sua actualidade e pela necessidade de serem criados instrumentos legais, tendo em vista uma definição de crise, a clarificação dos instrumentos para a sua gestão, bem como a identificação e explicitação de todos os órgãos e entidades envolvidos.

No sentido de se fundamentar cientificamente as decisões tomadas no âmbito da gestão de crises, no enquadramento conceptual foi feita uma abordagem às contribuições teóricas da Administração, da Psicologia, da Sociologia e da Estratégia e identificamos os princípios orientadores que regem a sua gestão.

Com intuito de identificar que estruturas, procedimentos e meios são vocacionados para a gestão deste tipo de situações noutros países, estudámos os modelos de gestão de crises de Espanha e de França, países que tal como Portugal, são membros da NATO e da União Europeia.

Estes foram os alicerces que serviram de apoio para dar resposta à questão central por nós levantada.

Concluimos que para além da necessária revisão e actualização do actual quadro legal, deve ser institucionalizado um Sistema Nacional de Gestão de Crises na directa dependência do PM, o qual deverá ter por base um órgão específico para a condução política da crise e um órgão destinado à gestão da resposta à crise.



### **Abstract**

The aim of this study is to contribute towards the implementation of the National Crises Management System, concerning its structures, operationals and genetics needs.

Our purpose is to settle the organizational structure, their functions and competences, the plans and manuals that must be issued in a regular rule, as well as the infrastructure requirements for the system.

Nowadays this subject is very important, by its actuality and because of the necessity to settle the legal tools, taking in account a crises situation definition, and the clarification of all crises management requirements, as well as the identification of all the entities engaged.

In order to base on scientifically all the decisions made in crises management, on the conceptual frame we made an approach to the theoretical contributions from Management, Psychology, Sociology and Strategy, and we identify the crises management guides.

In order to identify what kind of organization, procedures and assets are established in other countries, we study the national crises management systems from Spain and France, countries that as Portugal, are EU and NATO members.

This was our back to answer the main question of this study.

We concluded that besides a revision and actualization of the national legislation, a National Crises Management System should be established depending directly from the Prime Minister, constituted by a specific organism for the crises political conducting, and an organism responsible for the crises response management.

## **Dedicatória**

*À Lena, minha esposa, pelo apoio, estímulo e compreensão que sempre manifestou. Aos meus filhos, Marta e Francisco, pelo pouco tempo que lhes dediquei.*

## **Agradecimentos**

O autor deste trabalho expressa o seu reconhecimento a todos quanto contribuíram para que o mesmo fosse uma realidade.

Destaca-se o contributo do Sr Gen Pinto Ramalho, Gen Jesus Bispo e Cor Roque, pelos conhecimentos e opiniões pessoais que transmitiram sobre o tema.

Agradece-se ainda à Dra Linda Pereira pelo auxílio prestado na tradução de documentos, ao Cor Pimentel pelo apoio jurídico concedido, bem como ao Ministério da Defesa Espanhol e Francês, pela informação e esclarecimentos prestados.

## LISTA DE ABREVIATURAS

- AAR** – Revisão Após a Acção
- ADM** – Armas de Destruição Maciça
- AFD** – Alto Funcionário para a Defesa
- AR** – Assembleia da República
- CC** – Centro de Crise
- CCom** – Centro de Comunicações
- CDGSC** - Comissão Delegada do Governo para Situações de Crise
- CEDN** – Conceito Estratégico de Defesa Nacional
- CEM** – Chefe de Estado Maior
- CEMD** – Chefe de Estado Maior da Defesa
- CEMFA** – Chefe de Estado Maior das Forças Armadas
- CEMGFA** – Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas
- CIMIC** – Cooperação Civil – Militar
- CM** – Conselho de Ministros
- CMX** – Exercício de Gestão de Crises
- CNPCE** – Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência
- CO** – Centro Operacional
- COD** – Centro Operacional de Defesa
- COGC** – Centro Operacional de Gestão de Crises
- COGIC** – Centro Operacional de Gestão Interministerial de Crises
- COIA** – Centro Operacional Inter Armas
- Cor** - Coronel
- CP** – Caminhos de Ferro Portugueses
- CRP** – Constituição da República Portuguesa
- CVP** – Cruz Vermelha Portuguesa
- DGPDN** – Direcção Geral de Política de Defesa Nacional
- DIASC** - Departamento de Infra-estruturas e Acompanhamento para Situações de Crise
- DINFO** – Divisão de Informações
- DR** – Diário da República
- EDP** – Electricidade de Portugal
- EEINP** – Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente
- EMC** – Estado Maior Conjunto

**EMGFA** – Estado Maior General das Forças Armadas

**EUA** – Estados Unidos da América

**FA** – Forças Armadas

**FEMA** – Agência Federal de Gestão de Emergências

**GGC** – Gabinete de Gestão de Crises

**Gen** - General

**GNR** – Guarda Nacional Republicana

**IAEM** – Instituto de Altos Estudos Militares

**INESC** – Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores

**INETI** – Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial

**I&D** – Investigação e Desenvolvimento

**LDNFA** – Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas

**MA** – Ministério do Ambiente

**MAI** – Ministério da Administração Interna

**Maj** - Major

**MAP** – Ministério da Agricultura e das Pescas

**MDN** – Ministério da Defesa Nacional

**MEc** – Ministério da Economia

**MFin** – Ministério das Finanças

**MGC** – Manual de Gestão de Crises

**MNE** – Ministério dos Negócios Estrangeiros

**MOPTC** – Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

**MS** – Ministério da Saúde

**NATO** – Organização do Tratado Atlântico Norte

**ODGC** – Órgãos Distritais de Gestão de Crises

**OI** – Organizações Internacionais

**ONG** – Organizações Não Governamentais

**ORGC** – Órgãos Regionais de Gestão de Crises

**OSCE** – Organização para a Segurança e Cooperação Europeia

**OSPCE** – Órgãos Sectoriais de Planeamento Civil de Emergência

**PESD** – Política Europeia de Segurança e Defesa

**PG** – Presidente do Governo

**PGR** – Procuradoria Geral da República

**PM** – Primeiro Ministro

**PR** – Presidente da República  
**PSP** – Polícia de Segurança Pública  
**PT** – Portugal Telecom  
**RAA** – Região Autónoma dos Açores  
**RAM** – Região autónoma da Madeira  
**RTP** – Rádio Televisão Portuguesa  
**SAD** – Sistemas de Apoio à Decisão  
**SEPAL** – Sistema Permanente de Alerta  
**SGC** – Sistema de Gestão de Crises  
**SGDN** – Secretaria Geral de Defesa Nacional  
**SIALNAC** – Sistema de Alerta Nacional  
**SIEDM** – Serviço de Informações Estratégicas de Defesa Militar  
**SIMDEF** – Simulação e Defesa  
**SIRP** – Sistema de Informações da República Portuguesa  
**SIS** – Serviço de Informações e Segurança  
**SNGC** – Sistema Nacional de Gestão de Crises  
**SNMG** – Serviço Nacional de Meteorologia e Geofísica  
**SNPC** – Serviço Nacional de Protecção Civil  
**TCor** – Tenente Coronel  
**TILD** – Trabalho Individual de Longa Duração  
**UE** – União Europeia

---

**ÍNDICE**

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
Definição do Objectivo da Investigação .....	2
Importância do Estudo .....	3
Corpo de Conceitos .....	3
Metodologia .....	5
Organização e Conteúdo do Estudo .....	6
<b>I. CONTRIBUIÇÕES DOUTROS RAMOS DO SABER .....</b>	<b>7</b>
I.1. Generalidades .....	7
I.1.1. Da Administração .....	8
I.1.1.1. Teoria da Decisão - A decisão como processo sociológico .....	8
I.1.1.2. Sistemas de Apoio à Decisão - Teoria dos Jogos .....	9
I.1.1.3. Teoria da Informação .....	10
I.1.1.3.1. A Comunicação Social na Gestão de Crises .....	11
I.1.2. Da Psicologia .....	12
I.1.2.1. Teoria da Psicologia .....	12
I.1.3. Da Estratégia e da Sociologia .....	12
I.1.3.1. Teoria das Crises .....	12
I.1.3.2. Teoria dos Conflitos .....	13
<b>II. PRINCÍPIOS DA GESTÃO DE CRISES .....</b>	<b>14</b>
<b>III. QUADRO LEGAL DE REFERÊNCIA .....</b>	<b>17</b>
III.1. A Constituição da República .....	17
III.2. A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas .....	18
III.3. O Estado de Sítio e o Estado de Emergência .....	19
III.4. Sistema de Alerta Nacional .....	19
<b>IV. BREVE CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ACTUAL .....</b>	<b>20</b>
IV.1. Referência a Modelos Implementados noutros Países .....	21
IV.1.1. Estudo 1 – Sistema de Gestão de Crises Espanhol .....	21
IV.1.2. Estudo 2 - Sistema de Gestão de Crises Francês .....	22
IV.1.3. Síntese Conclusiva .....	22
<b>V. O CONCEITO DE CRISE E DE “ESTADO DE CRISE” .....</b>	<b>23</b>
V.1. Definições .....	23
V.2. Conceito de Crise e de Estado de Crise adoptado .....	24
<b>VI. SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE CRISES .....</b>	<b>25</b>

---

<b>VI.1. Pressupostos .....</b>	<b>25</b>
<b>VI.2. Organização e Funcionamento do SNGC.....</b>	<b>26</b>
<b>VI.2.1 Objectivo e composição .....</b>	<b>26</b>
<b>VI.3. Gabinete de Gestão de Crises .....</b>	<b>28</b>
<b>VI.3.1. Objectivo, composição, atribuições e competências .....</b>	<b>28</b>
<b>VI.4. Centro Operacional de Gestão de Crises.....</b>	<b>31</b>
<b>VI.4.1. Objectivo, composição, atribuições e competências .....</b>	<b>31</b>
<b>VI.5. Unidade de Alerta.....</b>	<b>33</b>
<b>VI.5.1. Serviço Permanente de Alerta.....</b>	<b>33</b>
<b>VI.5.2. Célula de Planeamento.....</b>	<b>34</b>
<b>VI.5.3. Célula de Avaliação .....</b>	<b>34</b>
<b>VI.6. Centro de Crise .....</b>	<b>34</b>
<b>VI.7. Centro de Comunicações .....</b>	<b>35</b>
<b>VI.8. Unidade de Protecção.....</b>	<b>35</b>
<b>VI.9. CNPCE .....</b>	<b>35</b>
<b>VI.10. Órgãos Sectoriais de Planeamento Civil de Emergência .....</b>	<b>36</b>
<b>VI.10.1. Competências .....</b>	<b>36</b>
<b>VI.11. Órgãos Regionais e Distritais de Gestão de Crises .....</b>	<b>37</b>
<b>VI.12. O Sistema de Informações da República Portuguesa .....</b>	<b>37</b>
<b>VI.13. Relacionamento com os Órgãos de Soberania - PR e AR – e CSDN .....</b>	<b>37</b>
<b>VI.14. Operacionalização do SNGC – Entidade Coordenadora de Segurança.....</b>	<b>38</b>
<b>VI.14.1. Gabinete de Prospectiva e Planeamento Estratégico .....</b>	<b>39</b>
<b>VII. RESPOSTA OPERACIONAL .....</b>	<b>39</b>
<b>VII.1. Estabelecimento de Procedimentos .....</b>	<b>40</b>
<b>VII.2. Planos de Contingência .....</b>	<b>40</b>
<b>VII.3. Sistema de Apoio à Decisão.....</b>	<b>42</b>
<b>VII.4. Manual de Gestão de Crises.....</b>	<b>43</b>
<b>VII.5. Exercícios de Gestão de Crises.....</b>	<b>43</b>
<b>VIII. RESPOSTA GENÉTICA .....</b>	<b>45</b>
<b>VIII.1. Infra-estruturas .....</b>	<b>45</b>
<b>VIII.1.1. Infra-estrutura Modelo.....</b>	<b>46</b>
<b>VIII.2. Estrutura de informática e de telecomunicações.....</b>	<b>46</b>
<b>VIII.3. Rede de Parcerias .....</b>	<b>47</b>
<b>Conclusões .....</b>	<b>47</b>



<b>Propostas e recomendações.....</b>	<b>49</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>52</b>
<b>Índice Onomástico .....</b>	<b>60</b>
<b>Índice Remissivo.....</b>	<b>62</b>
<b>Índice de Apêndices .....</b>	<b>68</b>
<b>Índice de Anexos .....</b>	<b>69</b>

“O estabelecimento de um instrumento de gestão de crise é uma prova de humildade. Uma crise não evitada é uma crise gerada”

*Marcel Ayme*

## INTRODUÇÃO

Longe de ter perdido importância com o fim da Guerra Fria, os assuntos de segurança e defesa continuam a ser uma questão a que os Governos dedicam a máxima atenção. Em primeiro lugar, porque o conteúdo da segurança se alargou para além dos aspectos militares e hoje é entendido como abrangendo temas tão diversos como a dependência tecnológica, o crime organizado, a imigração ilegal, o meio ambiente, entre outros. Neste sentido, diz respeito e recai sobre as competências de vários ministérios, ao depender tanto de aspectos da defesa, como da política económica ou da administração interna. A segurança, abarca pois questões como o encerramento das fronteiras ou a intervenção humanitária (como na Bósnia e no Kosovo), passando pela protecção do ciberespaço. Por outro lado, os conflitos que tiveram lugar nos anos noventa e a sucessão de crises humanitárias em todo o globo provocaram uma resposta da comunidade internacional, com o consequente aumento das missões de apoio à paz o que, simultaneamente, exigiu uma maior presença e actividade internacional das FA.

Simultaneamente, tanto nas Alianças como nas OI a que pertencemos, procedeu-se à revisão dos respectivos conceitos estratégicos. Para a NATO, a alteração da natureza das crises e dos conflitos veio requerer a implementação de um maior leque de medidas de gestão de crises e prevenção de conflitos, tendo sido definidas linhas de esforço no apoio:

- civil às operações militares da Aliança no âmbito do Artigo 5;
- a operações de resposta a situações que não Artigo 5;
- às autoridades nacionais em situações de emergência civil;
- às autoridades nacionais na protecção das populações contra os efeitos das ADM;
- de cooperação com os Parceiros.

Na UE, procuram-se consolidar estruturas próprias de gestão de crises e alcançar as Headlines Goals acordadas, com vista a criar as capacidades adequadas para satisfação dos objectivos da sua Política Europeia de Segurança e Defesa. A gestão de crises tem vindo assim a beneficiar cada vez mais de uma maior atenção, integrada num conjunto de acções gerais de contribuição para a paz, a qual cobre múltiplos aspectos, nomeadamente:

- a salvaguarda de vidas humanas;

- a manutenção da ordem pública;
- a prevenção, gestão e resolução pacífica de conflitos;
- a gestão dos efeitos secundários nefastos dos conflitos sobre os Estados membros da UE.

Portugal, país membro da UE, tem vindo a participar neste esforço duma forma cada vez mais progressiva e envolvente.

Os assuntos de segurança e defesa, longe de ficarem relegados para segundo plano na agenda política dos Governos, exigem que lhes seja dada uma maior relevância, o que leva a que sejam os Chefes de Governo a assumir o protagonismo das principais decisões da acção externa e de segurança do país. Também é lógico que seja o Chefe de Governo e os seus órgãos assessores quem toma a iniciativa em questões de segurança, na medida em que estão no centro da decisão política e têm uma perspectiva mais global dos problemas, em detrimento dos respectivos ministros, mais circunscritos ao âmbito dos respectivos departamentos e, portanto, com uma perspectiva menos abrangente dos acontecimentos.

É com este panorama que pretendemos introduzir algumas reflexões daquilo que constitui na actualidade, o conceito de segurança e defesa. Enquanto se esbatem as ameaças militares e interestatais, novas ameaças não militares<sup>1</sup> ganham importância. Estas ameaças não militares resultam de condições políticas, económicas, sociais ou ambientais que podem pôr em causa o funcionamento e a sobrevivência do Estado, podendo em última estância degenerar em conflitos.

Esta reflexão, encaminha-nos para os pressupostos de “situações de crise”, fundamental para a definição de um quadro legal que conduza à institucionalização de um Sistema Nacional de Gestão de Crises, com uma organização, competências e responsabilidades de ligação à restante estrutura do Estado. Importa pois à segurança e defesa do país, que seja instituído um sistema de cariz interministerial, que permita às estruturas do Estado desencadear uma resposta oportuna e apropriada a uma situação grave que afecta o Estado e a população, para fazer face às consequências das ameaças de índole internacional ou interna, a que o nosso país pode estar sujeito.

### **Definição do Objectivo da Investigação**

Face ao tema proposto, **“Contributos para a Implementação de um Sistema Nacional de Gestão de Crises”**, pretendemos fazer uma análise ao problema da gestão das crises, contribuindo com subsídios para o levantamento das necessidades estruturais, operacionais e

---

<sup>1</sup>Estas ameaças não militares podem ser associadas aos seguintes domínios: segurança política (terrorismo), económica (crime transnacional e o tráfico de droga), societal (imigração) e ambiental (recursos).

genéticas, necessárias ao estabelecimento de um SNGC. Deste modo, propomo-nos determinar qual a estrutura organizativa do sistema, as atribuições e competências dos seus órgãos, os planos e manuais que deverão estar contemplados em regime normal, bem como os requisitos das infra-estruturas necessárias ao funcionamento do sistema.

### **Importância do Estudo**

A proposta da realização deste estudo, partiu da nossa percepção de que face aos novos cenários de alteração dos estados de normalidade, o funcionamento das estruturas fundamentais da Nação e a garantia da continuidade governativa em situações de anormalidade grave, de crise ou de tempo de guerra, deverá ser assegurada através de um SNGC que apoie o Primeiro Ministro e o Governo na tomada de decisões. Por outro lado, essa organização deve ser adequada às necessidades próprias do país e às que resultam dos compromissos de Portugal no actual quadro da UE e da NATO, com as quais compartilhamos em diferente medida, a condução das crises de carácter internacional.

A actualidade, a pertinência e abrangência deste estudo, parece-nos bem expressa na Directiva Ministerial de Defesa Militar de 2002<sup>2</sup>, a qual aponta claramente para a necessidade de serem criados instrumentos legais, tendo em vista uma definição de crise (nacional e internacional), a clarificação dos instrumentos para a sua gestão, bem como a identificação e explicitação de todos os órgãos e entidades envolvidos. Esse, é o âmbito do nosso trabalho.

### **Delimitação do Estudo**

Dada a natureza deste trabalho, delimitaremos o presente estudo ao levantamento das necessidades de índole estrutural, genética e operacional ao nível governamental, necessárias ao estabelecimento de um SGC como instrumento da estrutura superior do Estado.

### **Corpo de Conceitos**

Entendemos definir desde já, um conjunto de termos e conceitos que faremos referência ao longo do trabalho. Por uma questão de método, decidimos apresentar no próximo capítulo outros conceitos e definições adoptados, nomeadamente o de *crise* e *estado de crise*.

Defesa nacional<sup>3</sup>- Defesa nacional é o conjunto de medidas tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural que, adequadamente coordenadas, integradas e desenvolvidas, global e sectorialmente, permitem reforçar a potencialidade da Nação e

---

<sup>2</sup>Nomeadamente nos objectivos de Defesa Nacional.

<sup>3</sup>Gen Pinto Ramalho, “A crise Internacional – a sua Gestão”, in *Estratégia*, Vol. XII, pp. 171-172.

minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todos os tipos de ameaça que, directa ou indirectamente, possam pôr em causa a Segurança Nacional.

Segurança Nacional<sup>4</sup> - Segurança nacional é a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva das pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas.

Guerra<sup>5</sup> - Guerra é a violência organizada entre grupos políticos, em que o recurso à luta armada constitui, pelo menos, uma possibilidade potencial, visando um determinado fim político, dirigida contra as fontes de poder do adversário e desenrolando-se segundo um jogo contínuo de probabilidades e azares.

Estado de sítio<sup>6</sup> - É um estado fora da normalidade. Só pode ser declarado, no todo ou em parte do território nacional quando se verifiquem ou estejam iminentes, actos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade do território nacional ou a ordem constitucional democrática que não possam ser eliminados pelos meios previstos na Constituição e na Lei.

Estado de emergência<sup>7</sup> - É um estado fora da normalidade. Só pode ser declarado no todo ou em parte do território nacional quando se verifiquem situações de menor gravidade, nomeadamente quando se verifiquem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública.

Acidente Grave<sup>8</sup> - Acontecimento repentino e imprevisto, provocado ou não por acção do homem ou da natureza, com efeitos relativamente limitados no espaço e no tempo, susceptíveis de atingirem as pessoas, os bens ou o ambiente.

Calamidade ou Catástrofe<sup>9</sup> - Por calamidade ou catástrofe, entende-se como um acontecimento ou série de acontecimentos graves, afectando gravemente a segurança das pessoas e as condições de vida das populações, bem como o tecido sócio-económico do país. Considera-se esta situação quando é declarada a necessidade de adoptar medidas de carácter excepcional destinadas a repor a normalidade das condições de vida nas zonas atingidas.

Decisão<sup>10</sup> - Decidir é optar entre um determinado número de modalidades de acção. Implica que a montante as modalidades de acção sejam estudadas, analisadas do ponto de vista das

---

<sup>4</sup>Idem, p. 172.

<sup>5</sup>Gen Abel Cabral Couto, *Elementos de Estratégia*, Vol. I, p. 148.

<sup>6</sup>CRP e Lei do Estado de Sítio.

<sup>7</sup>CRP e Lei do Estado de Sítio.

<sup>8</sup>Art.º 2 da Lei de Bases da Protecção Civil.

<sup>9</sup>“Os Diferentes Riscos de Protecção Civil”, Universidade de Trás os Montes e Alto Douro, in [www.utad.pt](http://www.utad.pt).

<sup>10</sup>José Rascão, *Sistemas de Informação para as Organizações*, p. 319.

vantagens e inconvenientes, e escolhida a que pareça cumprir melhor os objectivos preconizados.

Sistema<sup>11</sup> – É um conjunto de componentes inter-relacionados que trabalham juntos para atingir objectivos comuns, aceitando dados de entrada (inputs) e produzindo resultados (outputs) numa organizada transformação de processos.

Gestão<sup>12</sup> – É uma actividade administrativa que contém em si o planeamento, a organização, a direcção e o controlo. Neste âmbito, gerir é planear, organizar, dirigir e controlar as diversas acções que cabem a uma organização.

Sistema de Gestão de Crises – Conjunto de órgãos institucionalizado que, dotado de um sistema de apoio á decisão e alicerçado numa estrutura de comando, controlo e comunicações, deverá permitir a decisão, o armazenamento, a sistematização, o tratamento e o encaminhamento da informação necessária à gestão de crises.

Atribuições<sup>13</sup> – São os fins ou objectivos que a Lei comete à pessoa para ela prosseguir os objectivos da pessoa colectiva.

Competências<sup>14</sup> – São os poderes jurídicos que a Lei atribui aos titulares dos órgãos da pessoa colectiva para ela usar no sentido de prosseguir os objectivos da pessoa colectiva em que está inserido.

## Metodologia

O nosso percurso metodológico iniciou-se efectuando uma pesquisa bibliográfica e documental (legislação e documentos militares) sobre o tema em questão, nomeadamente em Portugal, Espanha e França. Definimos em seguida a questão central que guiou a nossa investigação. Seguimos sobretudo uma metodologia baseada essencialmente no estudo dos modelos espanhol e francês, por forma a construirmos o nosso próprio modelo. Como complemento deste instrumento de investigação, efectuámos entrevistas a algumas entidades intervenientes nesta matéria .

O motivo que nos levou a estudar o SGC destes países, prende-se com a razão de que todos os países são, tal como Portugal, membros da UE e da NATO, o que pressupõe a existência de uma estrutura, procedimentos e meios, vocacionados para a gestão de crises.

Definimos como questão central: **”Que resposta estrutural, genética e operacional, para uma eficiente gestão de crises?”**.

---

<sup>11</sup>Idem, p. 25.

<sup>12</sup>Maj Lúcio A. Barreiro dos Santos, “A Informação e a Estratégia” in *Trabalhos de Investigação Individuais do Curso de Estado Maior 1995-97*, Documento N° 16 - Anexo H, p. 3.

<sup>13</sup>Prof Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. 1, p. 223.

<sup>14</sup>Idem, p. 235.

Foram levantadas hipóteses orientadoras do estudo, com base na percepção pessoal de que:

- A actual organização institucional para apoio à gestão de crises<sup>15</sup> não responde de modo eficaz às necessidades do País, quer a nível interno, quer face aos compromissos assumidos por Portugal no actual quadro da NATO e da UE;
- É necessário proceder-se à elaboração e revisão de legislação, nomeadamente a que caracteriza o “estado de crise”;
- Deve ser definido um quadro legal que institucionalize um SNGC por forma a garantir o seu funcionamento.

### **Organização e Conteúdo do Estudo**

O presente trabalho está organizado em Introdução, oito capítulos e conclusões. Após a introdução, dedicamos um capítulo às contribuições dos outros ramos do saber com a finalidade de identificar no domínio conceptual, os contributos específicos dos diversos ramos científicos na problemática da gestão de crises.<sup>16</sup>

No segundo capítulo identificamos os princípios da gestão de crises em cada uma das fases de uma crise, pois a experiência demonstra que o seu conhecimento facilita consideravelmente a preparação das decisões.

No terceiro capítulo analisaremos o acervo legislativo em vigor. Bastante vasto e disperso, cingir-nos-emos à análise dos principais documentos no sentido de serem identificadas eventuais lacunas e desajustamentos.

No quarto capítulo caracterizaremos a situação actual em termos de gestão de crises e faremos uma breve referência aos SGC Espanhol e Francês, em cuja síntese conclusiva apresentamos os aspectos que lhes são comuns.

O capítulo número cinco será, em nosso entender, o primeiro contributo deste trabalho. Analisaremos as várias definições de crise, reflectimos sobre o actual conceito de segurança e defesa e propomos um conceito de crise e de estado de crise.

---

<sup>15</sup>De facto não se conhece qualquer diploma legal onde esteja contemplada a constituição de um Órgão de Gestão de Crises. O Estado, em situações de tensão internacional, constituiu órgãos de “gestão de crises”, como foi no caso dos acontecimentos de Luanda em 1993, na actuação na Guiné em 1998 e no caso de Timor em 1999. Neste caso, foi organizado um “gabinete de gestão de crises de um modo meramente institucional, constituído pelo gabinete do Ministro e em estreita colaboração com o MDN, MNE, CNPCE e EMGFA.

<sup>16</sup>Porque o âmbito do nosso trabalho incide essencialmente no processo de tomada de decisão, dedicamos especial atenção aos contributos dos ramos científicos nesta área. Identificar-se-ão por certo outras contribuições, contudo, face à limitação do estudo, seleccionámos aquelas que em nosso entender deverão ser objecto de maior atenção.

No sexto capítulo levantamos a estrutura do SNGC que constitui a nossa proposta, explicitando todos os órgãos e entidades envolvidas, bem com objectivando as suas responsabilidades. Procurámos neste capítulo algum rigor na identificação das atribuições e competências dos diversos órgãos,<sup>17</sup> com a finalidade clarificar correctamente os objectivos e os poderes jurídicos dos titulares dos diversos órgãos.

O sétimo e oitavo capítulo, dão resposta respectivamente às necessidades de índole operacional e genética. Abordaremos os requisitos operacionais que envolvem um SGC, nomeadamente a necessidade de elaboração de Planos e de Manuais de Gestão de Crises e, por último, identificamos as necessidade de índole genética nas suas variadas vertentes, necessárias ao bom funcionamento do SNGC.

Terminamos o estudo com a apresentação das conclusões e respectivas propostas, que entendemos serem adequadas e ajustadas ao objecto do presente trabalho.

## **I. CONTRIBUIÇÕES DOUTROS RAMOS DO SABER**

### **I.1. Generalidades**

Se por um lado o fenómeno da crise não constitui hoje uma novidade, uma das características mais fecundas da sua gestão é seu apelo à contribuição de outros ramos do saber, fruto do grande estímulo de investigação científica que sofreu a partir de 1962 com o desencadear da crise de Cuba. A sua natureza multidisciplinar exige a selecção dos ramos, bem como o estudo e a avaliação de cada contributo específico.

No presente trabalho, que não deixa de ser académico, seleccionaram-se as contribuições teóricas que têm uma importância fundamental para a posterior arquitectura da estrutura do SNGC. Caso as omitíssemos, correríamos o risco de não serem levantados todos requisitos de índole estrutural adequadas ao seu bom funcionamento.

Seleccionaram-se principalmente as contribuições da Administração, da Psicologia, da Sociologia e da Estratégia, sendo certo que, a natureza bilateral que caracteriza a gestão de crises, implica um inter-relacionamento entre os diversos ramos. Deste modo, torna-se por vezes difícil justificar a inclusão dos contributos num único ramo científico.

Ainda assim, a reflexão que se segue é necessariamente limitada. Deve ser entendida sobretudo como um levantar de pistas para novas pesquisas e como um alerta, para que se utilize a prática saudável de fundamentar cientificamente, as decisões tomadas no âmbito da gestão de crises.

---

<sup>17</sup>Tendo para tal solicitado apoio jurídico na sua discriminação.



### I.1.1. Da Administração

#### I.1.1.1. Teoria da Decisão - A decisão como processo sociológico

Foi Herbert Simon quem desenvolveu a Teoria da Decisão que utilizou como base para explicar o comportamento humano nas organizações. Uma organização é um sistema de decisões em que cada pessoa participa consciente e racionalmente, escolhendo e decidindo entre alternativas, de acordo com a sua personalidade, motivações e atitudes<sup>18</sup>.

Para o decisor escolher um caminho, há sempre um processo de selecção, isto é, de escolhas de alternativas. Quando ele escolhe os meios mais apropriados para alcançar um determinado fim, então a decisão é considerada racional.

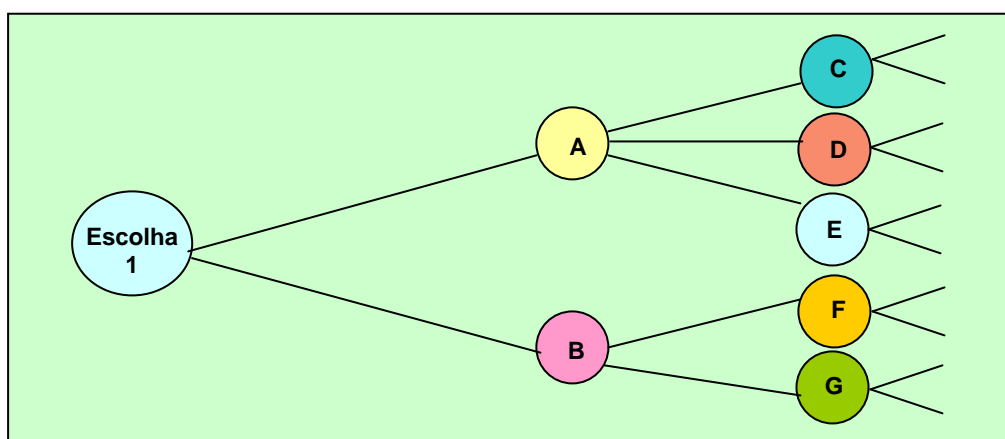


Figura 1– Árvore de decisão.

Fonte: *Avoiding the Brink*. Center for strategic and international studies, 1991.

Herbert Simon considera que as decisões individuais são caracterizadas por uma grande subjectividade<sup>19</sup>. As razões para este facto encontram explicação nos seguintes fundamentos:

- Racionalidade limitada: para tomar decisões a pessoa precisa de um grande número de informações, para que as possa analisar e avaliar. Como isto ultrapassa as suas capacidades, a pessoa toma decisões com base em “pressupostos”.
- Imperfeição nas decisões: não há decisões perfeitas, apenas umas são melhores do que outras. O processo de decisão racional implica a comparação das modalidades de acção e a sua análise prévia.
- Relatividade das decisões: a escolha de uma alternativa implica a renúncia das demais modalidades e a criação de uma sequência de novas situações e alternativas;
- Influência da organização: a própria organização limita a capacidade de decisão dos seus participantes, impondo um processo decisório próprio e previamente estabelecido, baseado na divisão de tarefas e na hierarquia .

<sup>18</sup>Idalberto Chiavenato, *Teoria Geral da Administração*, Vol. 2, p. 212.

<sup>19</sup>Maj Fernando António de Oliveira Gomes, “Teorias da decisão” in *Trabalhos de Investigação Individuais do CEM 1995-97*, Documento número 7, p. 4.

O processo de decisão em situações de crise<sup>20</sup> está revestido de um conjunto de aspectos muito peculiares. O conjunto de decisões que vão sendo assumidas ao longo da crise inserem-se numa estratégia de influência e/ou estratégia de obtenção de informação. O decisor começa por se basear nas suas próprias expectativas, que ajusta em consonância com as respostas obtidas. O processo de decisão é, por definição, um processo de busca da melhor alternativa, isto é, a que promete atingir a maior parte dos bens desejados. Se no início do processo de decisão existirem várias alternativas, naturalmente deve-se proceder ao seu teste de aceitação, de acordo com os condicionamentos e restrições existentes, até que reste apenas uma alternativa. Contudo, nas crises internacionais o decisor enfrenta sempre dois opositores: o opositor interno (grupos que representam a sociedade) e o opositor externo (adversário).<sup>21</sup> Este é o motivo que leva o actor unitário a não se reger de forma exclusivamente racional, devendo pois seguir-se a teoria da decisão que considera que a melhor alternativa, é aquela que resulta do interesse do grupo, com maior representatividade no interior da sociedade.

Em termos formais, o processo de decisão deverá ter a seguinte sequência: definir o problema; estabelecer os objectivos que se julgarem tangíveis e seleccionar uma estratégia. O processo de escolha das estratégias depende do critério adoptado: o utilitário puro, o quase racional ou o burocrático, que consistirá em escolher a alternativa que recolher mais pontos, escolher a que apresentar um maior diferencial fruto da comparação das vantagens e inconvenientes, ou testar cada alternativa contra um conjunto de constrangimentos.

#### **1.1.1.2. Sistemas de Apoio à Decisão - Teoria dos Jogos**

As Teorias dos Jogos no apoio à decisão, tiveram origem no século XX e estavam baseadas no modelo do actor racional. Deste modo, as pessoas tomavam decisões numa base racional assente em informações e no aproveitar das oportunidades. Mais tarde, Thomas Schelling<sup>22</sup> desenvolveu este modelo incluindo as comunicações, a negociação e a informação, introduzindo de igual modo o conceito da importância da irracionalidade no pensamento estratégico. A aplicação deste método<sup>23</sup> revela-se de grande utilidade para apoio às decisões em

---

<sup>20</sup>No aspecto particular das crises internacionais.

<sup>21</sup>Gen Jesus Bispo, “A Génese da Crise”, in *Nação e Defesa*, número 72, pp. 97-135.

<sup>22</sup>William G. Cunningham, “Conflict Theory and Conflict in Northern Ireland” in [www.cain.ulst.ac.uk/conflict/cunningham.htm](http://www.cain.ulst.ac.uk/conflict/cunningham.htm). Artigo retirado da tese submetida para atribuição do título de Mestre em “Literatura em Estudos Políticos” da Universidade de Auckland.

<sup>23</sup>A Teoria dos Jogos tem de igual modo aplicação em situações que caem no âmbito da protecção civil, nomeadamente no planeamento estratégico das modalidades de acção na luta contra catástrofes, conforme refere António José Magalhães na sua dissertação de Mestrado em Planeamento Urbano. Neste caso um dos adversários será a ameaça, a quem se atribui uma estratégia aleatória. O outro adversário será o decisor,

ambiente de concorrência, onde a actuação de uma das partes está intimamente ligada á acção da outra parte.

Para além da Teoria dos Jogos, existem outros modelos possíveis e adequados ao Planeamento Estratégico. Referimo-nos à Investigação Operacional, Teoria dos Grafos, Programação Linear e Programação Dinâmica. O recurso a qualquer deste métodos confere ao decisor a possibilidade de reduzir o risco inerente à decisão, na medida em que eles possibilitam não só uma análise sistematizada de todos os factores que influenciam a decisão, como de igual modo testar essas mesmas decisões, antes da sua implementação.

### **I.1.1.3. Teoria da Informação**

A informação é para além de um suporte de decisão, uma envolvente dessa decisão. Fornece dados e condiciona a relação estabelecida entre eles. Num âmbito mais abrangente, pode ainda referir-se à informação pública, à comunicação social, à quantidade e qualidade da informação, à informação profissional e à informação estratégica<sup>24</sup>.

A utilização da informação depende das características dos utilizadores, conhecimentos e experiência prévia sobre o acontecimento. Em suma, é necessário que satisfaça os seguintes requisitos básicos:

- relevância: deve ser importante para o decisor;
- oportunidade: a informação certa no momento certo;
- disponibilidade: deve estar acessível no momento certo;
- fiável: deve ser credível para o decisor;
- clara e compreensível: face à experiência e domínios de saber dos decisores;
- apenas o essencial: para evitar a desorientação e custos no tempo gasto na selecção e análise da mesma.

Do ponto de vista do processo de decisão, uma crise provoca uma centralização do poder num pequeno grupo de indivíduos, restringe as possíveis alternativas e requer uma maior brevidade nos procedimentos. Os momentos chave para os decisores são o fluxo de informação, o recurso a essa informação e a escolha das informações mais relevantes. Daqui se identifica a importância da informação na gestão de crises, quer na sua génese, desenvolvimento e controlo. Torna-se assim fundamental dispor de um bom sistema de informações, aberto aos vários fluxos e onde se incorporem técnicas de apoio á decisão para afectar as opções precisas entre os fluxos. No plano técnico, deve permitir a integração entre os sistemas civis e os sistemas

---

responsável pelas forças de defesa da área, que dispõe de recursos e com o objectivo de minimizar perdas. O conceito de estratégia óptima é o que assegura às forças de defesa o menor valor monetário.

<sup>24</sup>Maj Barreiro dos Santos, Op Cit (12), p. 2.

militares, por forma a possibilitar um adequado apoio à decisão e ao acompanhamento político-militar da situação.

#### **I.1.1.3.1. A Comunicação Social na Gestão de Crises**

Fruto do desenvolvimento das novas tecnologias de informação, hoje fazer o relato da realidade através dos rádios, dos jornais ou de meios digitais, deixou de constituir um problema técnico. A informação veiculada pelos órgãos de comunicação social não pode ser entendida como uma concessão para satisfação das necessidades de opinião pública, mas sim como uma componente do processo de gestão de crises<sup>25</sup>. Levantam-se assim dois tipos de questões: quais os aspectos que devem estar por detrás da comunicação e qual será a melhor forma de relacionamento com os órgãos de comunicação social.

Por forma a evitar situações que descredibilizem o decisor, uma comunicação pública deverá obedecer a três princípios:

- Demonstração de seriedade: os responsáveis estão presentes, estão empenhados na resolução do problema e seguem determinados procedimentos, que não a improvisação;
- Reconhecimento do problema: evitando deste modo que o problema seja “extorquido” a outras entidades.
- Admitir as responsabilidades: o que não significa assumir culpas.

Quanto ao relacionamento com os órgãos de comunicação social, há que ter em conta as seguintes premissas<sup>26</sup>:

- A informação prestada ao jornalista deve ser exacta, verdadeira, transparente e sincera, sob pena de se perder a confiança na fonte;
- Ser pró-activo: fornecer as informações antes de estas serem solicitadas;
- Privilegiar os OCS locais pela sua proximidade das populações, especialmente em situações de catástrofe;
- Realizar briefings de manhã, por forma a possibilitar que as redacções possam preparar o trabalho dos jornalistas.

Os factos acima expostos, alertam-nos para a necessidade de constituição de um gabinete de relações públicas e consequente definição de uma política de informação pública.

---

<sup>25</sup>Patrick Lagadec, "Risques Collectifs et situations de Crise" in *Les Cahiers du GIS* –, N° 1; pp. 51 – 53.

<sup>26</sup>Gisela Oliveira, “Como Gerir a Informação – a comunicação e as catástrofes” in *Protecção Civil*, N°4, pp. 42-43.

## I.1.2. Da Psicologia

### I.1.2.1. Teoria da Psicologia

A Psicologia em gestão de crises dedica-se ao estudo dos efeitos do stress no processo de decisão e do modo como este pode afectar a performance de uma equipa durante uma crise.<sup>27</sup> As equipas que não trabalham de forma correcta durante processo de gestão de uma crise, denotam falhas em três aspectos principais<sup>28</sup>:

- Competências e atribuições não definidas de uma forma clara;
- Falta de coordenação motivado pelo facto dos objectivos não estarem claramente definidos;
- Problemas na gestão de informação, essencialmente quando esta atinge um grande volume e é proveniente de várias fontes.

Outro aspecto a ter em atenção, prende-se com a pressão psicológica exercida sobre o decisor, face aos dilemas com que este é confrontado e que em última instância o podem pôr em causa. Para se salvaguardar, o decisor pode procura rodear-se daqueles que de quem espera uma total lealdade, incorrendo-se no risco do “Yes Man”<sup>29</sup>.

## I.1.3. Da Estratégia e da Sociologia

### I.1.3.1. Teoria das Crises

No plano conflitual, é fácil de entender que a crise internacional se situa entre a paz e a guerra, adquirindo deste modo uma condição um pouco híbrida,<sup>30</sup> que se caracteriza pela rotura do equilíbrio existente, com o respectivo aumento de tensão e ameaça da guerra.

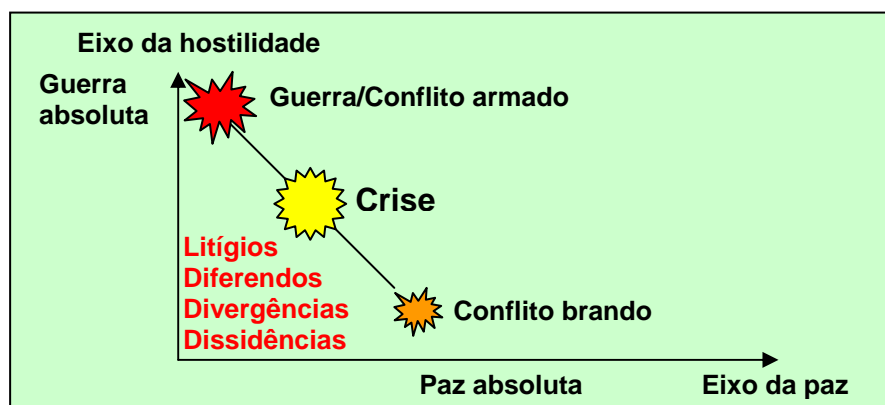


Figura 2 – Representação do modelo de desenvolvimento da crise internacional

Neste conceito de crise está pois subjacente a existência de um antagonismo que, por si só, é capaz de degenerar em conflito. Há formas de disputa que contudo não devem ser

<sup>27</sup>Robert Jervis, “Psychology and Crises Management” in *Avoiding the Brink – Theory and Practice in Crisis Management*, pp. 17 – 48.

<sup>28</sup>“The Psychology of Crisis Management”, in [www.tesseraconsulting.co.uk](http://www.tesseraconsulting.co.uk).

<sup>29</sup>Gen Pinto Ramalho, Op Cit (3), p. 183.

<sup>30</sup>TCor Valença Pinto, *Notas sobre Teoria das Crise*, pp. 1 – 6.

consideradas de crise. São apenas questões derivadas de litígios e diferendos, os quais não representam risco de guerra. Este tipo de situações estão localizadas abaixo do patamar da crise.

Neste modelo, é nítido que se parte para as crises a partir de um conflito de interesses. A existência de um catalisador corresponde à “última gota” para a passagem à confrontação. Este período caracteriza-se pela adopção das partes envolvidas, de medidas características da situação de guerra e de paz, o que leva então alguns autores a caracterizar o fenómeno da crise como situações de paz-guerra. É nesta fase que devem ser accionados todos os mecanismos e instrumentos tendentes à gestão da crise<sup>31</sup> com sucesso, por forma a afastar o perigo da guerra.

Podem ser identificados três possíveis cenários resultantes de uma situação de crise: a guerra, a capitulação de uma das partes ou o compromisso. A guerra pressupõe a passagem das partes a um diverso tipo de interacção e a capitulação ou compromisso, à negociação de acordos. Esta fase reconduz a linha dos conflitos abaixo do limiar da crise, normalmente a um nível superior ao nível anterior.

### **I.1.3.2. Teoria dos Conflitos**

As escolas de pensamento da teoria dos conflitos assentam o seu pensamento nas denominadas visões clássicas, comportamentais e contemporâneas<sup>32</sup>.

A visão clássica foca o nível macro desta teoria e a visão comportamental foca o nível micro, incidindo o seu estudo mais no indivíduo do que o grupo. Ambas as teorias têm como pressuposto de que a origem dos conflitos parte da competição dos *grupos* e na sua perseguição pelo poder e pela posse de recursos.

- Micro teoria do conflito – pretende estabelecer uma relação entre o indivíduo, a sua existência e a influência do meio ambiente. Acredita que o homem possui características biológicas ou psicológicas que o predispõem para a agressão.
- Macro teoria do conflito – O uso e exercício do poder é o conceito central desta teoria e os seus defensores acreditam que o poder pode ser expresso de diversas formas: político, económico, militar e até cultural.

No final da década de 80, foi desenvolvida a Teoria do Sistema Inimigo,<sup>33</sup> que assenta no pressuposto de que o ser humano tem necessidades de estabelecer inimigos e aliados, quer seja a nível individual ou em grupos. Este aspecto revela-se de primordial importância na

---

<sup>31</sup> Através de uma análise das causas de deterioração do relacionamento entre as partes e o estudo do encadeamento dos seus efeitos.

<sup>32</sup> William G. Cunningham, Op Cit (22), p. 16.

<sup>33</sup> Desenvolvida por psiquiatras e antigos membros do National Security Agency dos EUA.

formação e no comportamento de grupos étnico e nacionalistas. Um inadaptação destes grupos justifica, no entender destes autores, os conflitos na Irlanda do Norte e na Ex-Jugoslávia.

Associado a esta teoria, estão os conceitos de “demonização<sup>34</sup>” e de “desumanização”. No caso do primeiro, o exemplo mais recente foi na guerra do Golfo com os média e o governo dos EUA de associarem Saddam Hussein ao Hitler.

O conceito de desumanização representa o passo seguinte. Surge quando começamos a olhar para os nossos inimigos como “qualquer coisa, menos humanos”, pelo que não sentimos qualquer pena quando os atacamos e matamos. Sentimento especialmente sentido após a ocorrência de actos de terrorismo ou genocídios.

## II. PRINCÍPIOS DA GESTÃO DE CRISES

Conceptualmente, uma crise é caracterizada por quatro fases: pré-crise, crise, condução da crise e estabilização/saída da crise. A experiência demonstra que o conhecimento dos princípios gerais de gestão de uma crise, podem facilitar consideravelmente a preparação das decisões.<sup>35</sup> Para cada uma das suas fases, podemos enunciar os seguintes princípios:

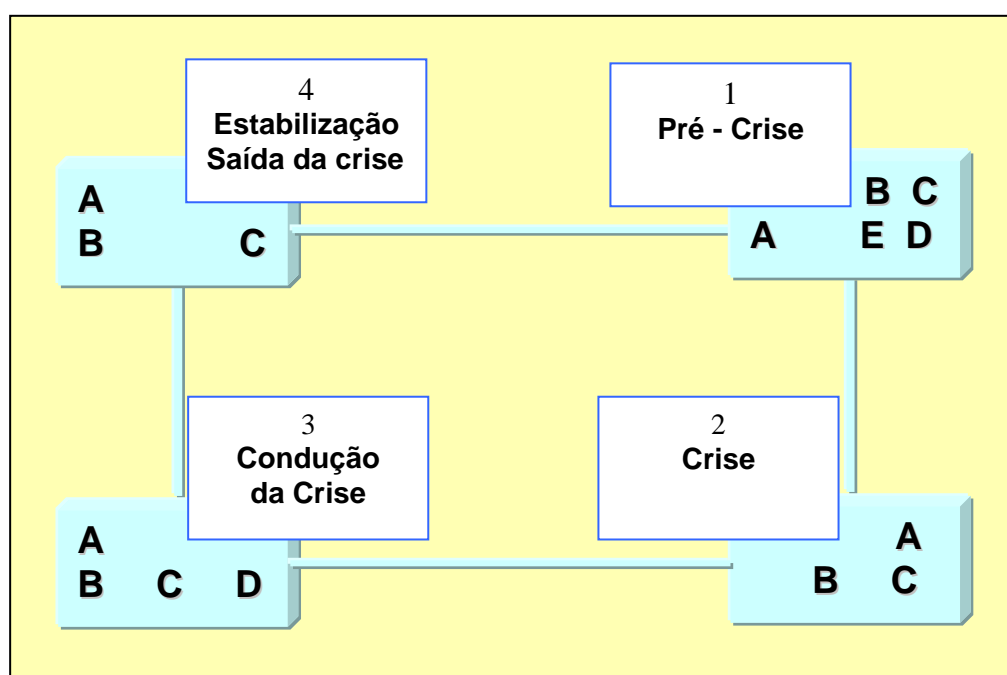


Figura 3 – Princípio de gestão de crises, antes, durante a após uma crise.

Fonte: chancellerie fédérale, formation à la conduite stratégique, 2001.

### ➤ Pré-crise :

<sup>34</sup>Demonização é o processo de projectar uma imagem negativa dos líderes junto dos inimigos, por forma a parecer que estes são monstros.

<sup>35</sup>"Principes De Conduite Pendant, Après Et Avant Une Crise" in *Formation à la Conduite Stratégique*, Chancellerie Fédérale, Edition Française, 2001, pp. 1 – 15.

- **[A] Detecção precoce das crises, pré-alerta** – Através de uma análise sistemática e periódica da situação, das potencialidades e das vulnerabilidades, dos riscos e dependências exteriores;
- **[B] Medidas preventivas para a gestão de crises** – Fixação de prioridades, dos princípios e das grandes orientações gerais; organização da célula de crise e implementação dos planos de intervenção.
- **[C] Medidas preventivas de gestão para a prevenção de crises** – Exame profundo dos possíveis cenários e desenvolvimento de estratégias de prevenção de crises.<sup>36</sup>
- **[D] Formação, exercícios e controlo** – Execução de exercícios que visam testar as capacidades de gestão da crise e de avaliação dos riscos. Treino de procedimentos no seio da célula de crise.
- **[E] Informação/Comunicação** – Preparação da condução da informação, integração de especialistas de comunicação e estabelecimento de uma política de informação.

➤ **Crise** :

- **[A] Informação/Comunicação** – O ritmo de informação/comunicação deve estar de acordo com o ritmo de gestão da crise. Elaborar um conceito de informação que contenha os grupos alvo, avisos dos comportamentos a adoptar, as decisões tomadas, medidas que passam a vigorar e que são abolidas tendo em vista o reforço da confiança e o apaziguar de receios.
- **[B] Gestão da crise e centro de operações** – Ritmo da tomada de decisão e da comunicação em estreita ligação com os decisores e os responsáveis pela gestão do sistema de resposta á crise.
- **[C] Recolha de indícios e de informações** – Tirar partido das fontes de informação, coligir, examinar e avaliar os indícios, difundir a informação, fazer a sua triagem por forma a determinar a amplitude dos danos e reduzir a insegurança.

➤ **Condução da Crise** :

- **[A] Identificar o problema criado pela crise** – Primeira análise provisória da situação, consequências provisórias no que diz respeito à amplitude dos danos e avaliação do factor tempo.

---

<sup>36</sup> Risk Management – gestão de riscos.



- **[B] Resolver os problemas causados pela crise** – Analisar a crise segundo os seguintes parâmetros :

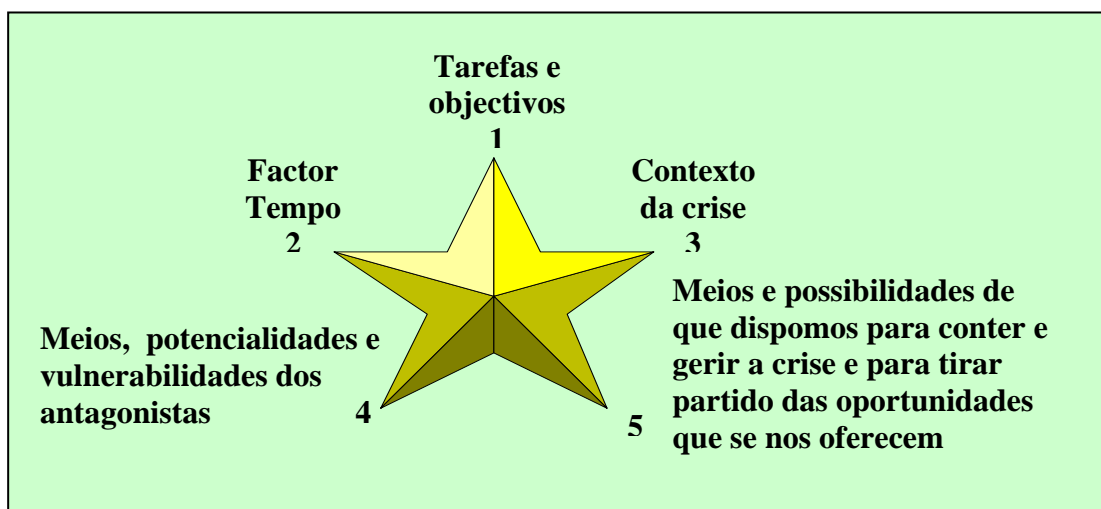


Figura 4 – Processo de análise de uma crise

Fonte: chancellerie fédérale, formation à la conduite stratégique, 2001.

Elaborar, avaliar e otimizar as modalidades de acção (riscos + oportunidades) e submeter as opções estratégicas ao decisor.

- **[C] Tomada de decisão e decisão** - Avaliação e apreciação das opções dos decisores, formulação da decisão (intenção, objectivos, mandatos, atribuição de meios e de recursos, responsabilidades; delimitação de competências; elaborar a comunicação de crise; elaborar os planos e difundi-los.
- **[D] Execução da decisão** – Gestão operacional da crise, controlo e avaliação dos efeitos da decisão (fixar critérios), eventuais correcções e adaptação da decisão, identificação de acções a levar a cabo no final da crise.

➤ **Estabilização/Saída da crise :**

- **[A] Saída da crise e restabelecimento da situação** – Continuação das medidas implementadas para sair da crise; fim de alerta por etapas; passagem à gestão normal dos acontecimentos, comunicar a saída do estado de crise.
- **[B] Avaliação da gestão antes e durante a crise** – Debriefing com as pessoas (a quente), efectuar a análise sistemática em comum (a frio) das actividades de gestão da crise e documentar os resultados da avaliação.
- **[C] Tirar ensinamentos** – Tirar partido dos ensinamentos e refinar os planos para situações análogas.

### III. QUADRO LEGAL DE REFERÊNCIA

Para se analisar a situação nacional no tocante à gestão de crises, consideramos como fundamental a seguinte legislação:

- Constituição da República Portuguesa;
- Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, Lei nº 29/82 – 13 Dez;
- Lei da Segurança Interna, Lei nº 20/87 – 12Jun;
- Lei do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência, Lei nº 44/86 – 30Set;
- Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, Lei nº 11/91 – 29Ago;
- Lei da Mobilização e Requisição no Interesse da Defesa Nacional, Lei nº 20/95- 13Jul;
- Decreto-Lei nº 153/91 – 02Abr, Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência;
- Decreto-Lei nº 203/93 – 03Jun, Lei Orgânica do Serviço Nacional de Protecção Civil;

Constituem ainda referência a ter em consideração:

- Lei Quadro do Sistema de Informações da República;
- Lei nº 30/84 – 05Set O Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Resolução do Conselho de Ministros nº 9/94 de 4 de Fevereiro de 1994 ;
- SIALNAC.

A primeira conclusão que retiramos, é que à imagem e semelhança dos países que estudámos, constatamos que não existe nenhum normativo jurídico dirigido objectivamente para as situações de crise. De facto, episodicamente a expressão “crise” aparece individualizada em vários documentos sem contudo estar caracterizada.

A segunda conclusão refere-se à dispersão de legislação sobre a matéria e nem sempre clara nos seus aspectos conceptuais, o que dificulta a sua compreensão.

#### III.1. A Constituição da República

De acordo com a CRP, a política de Defesa Nacional visa a “*garantia da independência nacional, a integridade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externa*”. O restante enquadramento legal são a LDNFA e o CEDN, sendo aí possível extrair a orientação política sectorial para cada um dos restantes ministérios.

A CRP parece-nos clara no que respeita ao conceito de crise internacional,<sup>37</sup> quando atribui à defesa nacional a necessidade de “resposta a qualquer agressão ou ameaça externa”. A questão que aqui se coloca, é o da forma de conjugação destes conceitos (agressão e ameaça) face ao actual ambiente estratégico e que veio confrontar os Estados com ameaças a qualquer momento e em qualquer local, pondo em risco a integridade e a segurança das pessoas. A

---

<sup>37</sup>De acordo com a Teoria Geral da Estratégia.

análise deste conteúdo vem expresso no parecer que o Conselho Consultivo da PGR recentemente emitiu.<sup>38</sup> Neste documento, fica claro que os conceitos de agressão ou ameaça do exterior são conceitos indeterminados e que não podem deixar de ser objecto de uma integração actualista. Outro dois aspectos merecem a nossa atenção. O primeiro refere-se ao facto de que o conceito de ameaça externa deve ser entendido no sentido de incluir acções desenvolvidas no interior de um Estado, mas cuja causa tem origem no exterior. Por outro lado, fica claro que a defesa militar perante ameaças (externas) ao funcionamento dos sectores de produção e abastecimento alimentar, industrial e energético, dos transportes e das comunicações, por se tratar de interesses vitais<sup>39</sup> para o bem estar das populações, compreende-se no nº2 do artº 273 da CRP, conjugado neste caso com o nº 1 do artº 2º da LDNFA.

### **III.2. A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas**

A LDNFA faz uma clara distinção entre o estado de paz e o estado de guerra,<sup>40</sup> estando igualmente contemplados os estados de emergência e de sítio.

Embora não esteja caracterizado o que constitui uma “situação de crise”, a LDNFA faz alusão a este estado fora da normalidade em três aspectos:

- No seu art.º 41, nomeadamente nas responsabilidades do governo em caso de guerra ou em “*situações de crise*”, prever a possibilidade de mudar a capital do País, para qualquer ponto do território nacional;
- No seu art.º 45, que diz respeito às competências dos diversos ministros politicamente responsáveis pela execução das componentes não militares da política de defesa nacional, os quais são responsáveis por estudar e preparar a adaptação dos seus serviços ao estado de guerra ou em “*situações de crise*”;
- No seu art.º 53, onde nas diversas competências atribuídas ao CEMGFA, consta a de exercer o comando das forças de segurança, em caso de guerra ou em “*situações de crise*”.

Tendo em conta os estados fora da normalidade definidos (guerra, sítio e de emergência), parece-nos que o legislador ao referir-se às situações de crise pretende fazer uma alusão a situações, cujo âmbito incluem as definidas para os estados de sítio e de emergência. Em nosso entender, ainda que o nosso raciocínio esteja correcto, a caracterização de estado de crise carece de particularização e esclarecimento.

---

<sup>38</sup>Parecer Nº 147/2001 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, publicado no DR Nº 40 de 16 de Fevereiro de 2002, 3101 – 3108.

<sup>39</sup>Podem conduzir á destruição do tecido sócio-económico.

<sup>40</sup>Artigo 60 a 66 da LDNFA.

### **III.3. O Estado de Sítio e o Estado de Emergência**

A principal diferença entre o estado de sítio e o estado de emergência reside por um lado na natureza quantitativa da gravidade da situação e, por outro lado, na sua natureza envolvente, respectivamente de cariz político-militar e económico-social.

Consignados no art.º 19º da CRP, a lei 44/86 caracteriza-se por ser mais clarificadora e específica na regulamentação destes estados. Da análise que fazemos a este documento, não encontramos definido o que se entende por estado de excepção, mas, só e apenas, o regime em que vigoram os estados de sítio e de emergência, bem como as respectivas consequências.

Sem pretendermos ser polémicos nas nossas considerações, parece-nos que a actual estrutura decisória e executiva para a decretação destes estados fora da normalidade, ainda que prefigurem um estado de crise, não será a mais adequada nem a mais ajustada às necessidades do país, motivado pela sua complexidade e morosidade. Uma possível proposta de actualização, passará pela simplificação das competências para o seu decreto, abrangência de conceitos e hierarquização de graus de alerta.

### **III.4. Sistema de Alerta Nacional**

O SIALNAC<sup>41</sup> enuncia os procedimentos a adoptar relativamente às medidas de alerta que sejam anunciadas pelos Comandos NATO e que permitem accionar os mecanismos de resposta que se venham a revelar adequados. Está organizado em três componentes:

- Medidas de Alerta – Medidas que permitem obter de forma ordenada um grau de prontidão apropriado à situação de crise;
- Contra-surpresa – Acções de natureza militar de carácter defensivo e urgente, que contribuam perante situações de risco eminente ou declarado, para a sobrevivência das FA.
- Contra – Agressão – é o estado que marca a transição entre a preparação e desenvolvimento da prontidão e a autorização do emprego das FA.

O uso das medidas de alerta pode ser despoletado em CM, pelo CEMGFA, CEM dos ramos e Comandos Operacionais e pelo CNPCE, em situações de excepção ou de emergência.

O SIALNAC constitui pois, um instrumento fundamental para a gestão de crises, nomeadamente para garantir a sua compatibilidade e articulação com o Nato Precautionary System da NATO.

---

<sup>41</sup>Embora como documento exista, nunca foi aprovado, contudo está difundido.

#### IV. BREVE CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ACTUAL

A História tem-nos mostrado que o país já por mais de uma vez esteve confrontado com um conjunto de decisões que afectaram a sua integridade, credibilidade e prestígio internacional.<sup>42</sup> Mais recentemente, foram constituídos “órgãos” denominados de “gabinetes de crise”, como resposta às situações de crise internacional decorrente da invasão do Kuwait, aos acontecimentos de Luanda em 1993, da Guiné em 1998 e, mais recentemente de Timor, em 1999.<sup>43</sup>

Em qualquer das situações, a constituição do Gabinete de Crise teve um pendor institucional.<sup>44</sup> Se a questão do conflito do Kuwait apenas teve implicações políticas com a condenação ao Iraque e respectivo embargo económico, o interesse de Portugal nos acontecimentos de Angola ganhou outra dimensão, pois estava em causa a evacuação de cidadãos não combatentes e, por outro lado, Portugal estava envolvido na formação das FA angolanas e no processo de paz deste país. Foi então constituído um “Gabinete de Crise” no MDN, tendo como base elementos do gabinete do Ministro, em estreita ligação com o EMGFA e a DINFO, tendo-se posteriormente ligado ao CNPCE e ao MNE. A coordenação interministerial foi assegurada pelo MDN, envolvendo os três ramos das Forças Armadas, Embaixadas, Serviços Consulares, Cruz Vermelha, Segurança Social; Serviços de Saúde, Secretaria de Estado das Comunidades, TAP e diversas Embaixadas representadas no nosso país.<sup>45</sup>

No caso da Guiné, que se centrava na evacuação de não-combatentes, o protagonismo coube ao CNPCE em estreita ligação com o MDN e MNE.

No caso de Timor, o Ministro da Defesa Nacional acumulava funções com as de Ministro dos Negócios Estrangeiros, pelo que se tornou extremamente fácil a coordenação do processo político-diplomático e a consequente disponibilização de meios militares.

Em qualquer das situações aqui descritas, podemos concluir que o “Gabinete de Crise” tem tido um carácter institucional, constituído pelos gabinetes do Ministro (Defesa Nacional e Negócios Estrangeiros), em ligação com o EMGFA e o CNPCE.

---

<sup>42</sup>Gen Pinto Ramalho, Op Cit (3), p.175.

<sup>43</sup>No presente ano, o MNE terá criado um órgão que denominou de “célula de crise”, funcionando 24H/dia, resultante do recente ataque terrorista em Bali – Indonésia. Em resultado da catástrofe ambiental ocorrida na ZEE de Espanha, foi de igual modo constituído um gabinete de crise no MDN, englobando elementos do MNE e do MAP.

<sup>44</sup>Gen Pinto Ramalho, Op Cit (3) p.176.

<sup>45</sup>Idem.

#### **IV.1. Referência a Modelos Implementados noutros Países**

Da pesquisa que efectuámos sobre este assunto, entendemos focar o nosso estudo sobre o sistema de gestão de crises espanhol e francês. Para além dos motivos já enunciados, decidimos estudar a problemática da condução de crises nestes países com a finalidade de verificarmos qual ou quais os modelos organizacionais adoptados, a metodologia seguida e as soluções encontradas.

Embora o estudo tenha focado estes dois sistemas, não enjeitámos determinados detalhes ou pormenores de sistemas similares existentes noutros países,<sup>46</sup> e sobre os quais faremos referência sempre que entendermos pertinente.

##### **IV.1.1. Estudo 1 – Sistema de Gestão de Crises Espanhol<sup>47</sup>**

Na legislação espanhola está devidamente regulamentado o quadro legal que caracteriza cada um dos estados fora da normalidade, com excepção da caracterização de um “estado de crise”. Ao analisarmos o quadro legal vigente, está implícito que a “situação de crise” as situações que possam constituir uma ameaça à integridade do território (ataque terrorista), à segurança colectiva da população, aos interesses vitais do país (destruição do tecido económico), ou até à independência nacional (guerra), estando perfeitamente definidas as responsabilidades das diversas entidades intervenientes no processo de tomada de decisão.

Este SGC parte do pressuposto que se torna necessário alocar os recursos não especificamente militares para os fins da defesa nacional, os recursos da protecção civil e dos diferentes sectores de actividade da nação, dando assim ênfase a um sistema baseado numa intrínseca cooperação civil-militar. O CNPCE é o órgão coordenador da defesa civil e é responsável pela alocação de recursos para situações de emergência.

Quanto à sua organização, este sistema é composto por um órgão destinado à decisão política: Gabinete de Crise e um órgão responsável pela gestão da resposta à crise: Departamento de Infra-estruturas e Acompanhamento para Situações de Crise, os quais funcionam em instalações próprias.

A complementaridade deste sistema com os procedimentos NATO está garantida através do Sistema de Alerta Nacional.

---

<sup>46</sup>Nomeadamente as lições aprendidas nos EUA após os acontecimento de 11 de Setembro de 2001 e ainda o SGC Suíço a que também tivemos acesso, mas que, por uma questão de método e de tempo disponível, não abordaremos aqui em detalhe.

<sup>47</sup>O Apêndice 1 detalha o SGC Espanhol, bem como um resumo das conclusões do estudo e o organograma correspondente, que serviu de apoio às conclusões adiante apresentadas.

#### IV.1.2. Estudo 2 - Sistema de Gestão de Crises Francês <sup>48</sup>

Fruto de um conceito de defesa nacional que assenta numa trilogia baseada na defesa militar, defesa civil e defesa económica, é neste contexto que surge a figura do Alto Funcionário para a Defesa,<sup>49</sup> responsável pela manutenção da liberdade de acção dos poderes públicos e das administrações<sup>50</sup> e, pelo funcionamento, segurança dos organismos e instalações, necessárias à continuidade da vida<sup>51</sup>.

O sistema francês goza assim de uma especificidade muito própria e assenta nos seguintes pressupostos:

- É necessário alocar os recursos não especificamente militares para os fins da defesa nacional, os recursos da protecção civil e dos diferentes sectores de actividade da nação;
- A coordenação ministerial é feita nos três níveis de decisão: governamental, departamental e zonal;
- Cada ministério coordena no seu domínio de competência, as acções das outras administrações implicadas.
- O estado de crise engloba não só as situações de risco decorrentes de catástrofes, actos de terrorismo (internas) como nas situações internacionais que podem afectar a França, com ou sem emprego da força estando perfeitamente definidas as responsabilidades das diversas entidades intervenientes na coordenação interministerial.
- Quanto à sua organização, este sistema é composto por um órgão destinado à decisão política: Conselho de Defesa e um órgão responsável pela gestão da resposta à crise: Centro Operacional de Gestão Interministerial de Crises, a funcionar em instalações próprias.

#### IV.1.3. Síntese Conclusiva

Pretendemos agora fazer uma síntese conclusiva dos principais aspectos que podemos extrair dos estudos efectuados, tendo-as agrupado por assuntos.

Quanto à legislação vigente, não existe uma definição ou caracterização específica de “estado de crise”.

Quanto à abrangência do conceito de situação de crise, engloba as situações que possam constituir uma ameaça à integridade do território (ataque terrorista), à segurança colectiva da

<sup>48</sup>O Apêndice 2 detalha o SGC Francês, bem como um resumo das conclusões do estudo e o organograma correspondente, que serviu de apoio às conclusões adiante apresentadas.

<sup>49</sup>Do seu termo original “Haut Functionnaire pour la Défense”.

<sup>50</sup>Assegurando deste modo a protecção e segurança dos sistemas de informação, protecção e salvaguarda dos meios de telecomunicações e protecção dos pontos sensíveis.

<sup>51</sup>Meios de transporte, de produção e energia, transportes, aprovisionamento de produtos vitais para os serviços de produção e para a população, etc.

população, aos interesses vitais do país (destruição do tecido económico), ou até à independência nacional (guerra).

Quanto à forma de organização do Estado para fazer face a situações de crise, ambos os países em estudo, optaram pela criação de um instrumento para a gestão de crises, em detrimento de uma solução do tipo institucional ou *ad-hoc*.

Quanto aos tipos de estrutura, podemos constatar a existência de uma estrutura para apoio à decisão e uma estrutura responsável pela gestão da resposta às situações de crises.

Quanto às infra-estruturas de funcionamento, ambos os sistemas dispõem de instalações autónomas.

## V. O CONCEITO DE CRISE E DE “ESTADO DE CRISE”

### V.1. Definições

Como já seria de esperar, não existe uma definição de crise comumente aceite. Existem várias propostas não coincidentes sendo que, as principais diferenças resultam por um lado da perspectiva segundo a qual ela é analisada e, por outro, da sua abrangência.

Para se tentar encontrar uma definição, julgamos ser útil analisar o que no entender de vários autores, encerra esta terminologia. Deste modo, crise é:

- “Quando se verifica **uma perturbação no fluir normal das relações entre dois ou mais actores da cena internacional, com alta probabilidade do emprego da força**, encontramos perante uma **crise internacional**”;<sup>52</sup>
- “Uma rotura no devir previsível dos acontecimentos, acompanhada **da possibilidade de emprego da força** com elevada probabilidade de concretização. Neste caso depara-nos uma **crise interna**”;<sup>53</sup>
- “Uma **situação nacional ou internacional** em que existe uma **ameaça aos valores, interesses e objectivos prioritários** das partes envolvidas”;<sup>54</sup>
- “Toda a acção ou situação que provoca um **agravamento da tensão** de forma a que afecte ou ponha em perigo a **segurança nacional**, obrigando a tomar **medidas urgentes de carácter político, diplomático, económico, militar, etc**, podendo em última instância, degenerar no **emprego das Forças Armadas**”;<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup>SANTOS, General Loureiro dos. “Novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional” in *Estudo Parcelar Curso de Estado Maior* 98/2000, Documento 3.d. , IAEM, Novembro de 1999, p. 1.

<sup>53</sup>Idem.

<sup>54</sup>NATO, *NATO Generic Crisis Management Handbook*, p. II-2.

<sup>55</sup>TCor Agustín Alcázar Segura, “Situaciones de Crisis” in *Ejército*, Número 636, Janeiro de 1993, p.19.



- *“Estamos perante uma situação de crise, quando os meios de comunicação, o Parlamento ou grupos de interesses credíveis e poderosos, assim o consideram”*<sup>56</sup>

Embora não existam dois conceitos iguais, podemos inferir **algumas conclusões**:

- Numa abordagem sistémica, a crise caracteriza-se por uma **alteração ou mudança** em relação à situação vigente;
- A crise caracteriza-se por uma intensificação das relações com predomínio para as **acções de hostilidade**;
- Na óptica da percepção humana, as condições para uma crise são a **surpresa**, a **ameaça aos objectivos prioritários**, a **urgência da decisão** e a **elevada probabilidade do uso da força militar**;
- Estamos em crise quando temos a percepção de que os **interesses do interveniente estão ameaçados**.

## V.2. Conceito de Crise e de Estado de Crise adoptado

Após a queda do muro de Berlim, devemos reconhecer que o ambiente estratégico global é diferente. Consolidou-se um novo mapa europeu resultante do fim da guerra-fria, agudizaram-se os conflitos étnico-religiosos, aumentou o risco de proliferação das armas de destruição maciça nas suas dimensões nuclear, biológica e química, acentuou-se o fenómeno da imigração ilegal e o terrorismo internacional constitui uma grave ameaça aos sistemas democráticos. Em suma, surgiram novas ameaças. O esquema teórico de análise das crises ainda presente em muitos autores e representado por diagrama com uma curva de Gaus, salvo raras excepções, não é mais representado<sup>57</sup>. A realidade de hoje apresenta uma tipologia complexa e multiforme.<sup>58</sup> Com ela surge uma nova tipologia de crises denominadas por alguns autores de:

- **Crises cíclicas**, resultantes das alterações ambientais, como ilustram as catástrofes naturais na América Central derivadas do fenómeno El Niño;
- **Crises incertas**, como no Afeganistão e na Ex- Jugoslávia, onde ainda resta um ponto de interrogação. Situações deste tipo são qualificadas de “zonas cinzentas,” o que ilustra a dificuldade de posicionamento, face a um estado entre a guerra e a paz.
- **Crises emergentes**, resultantes de novas áreas de crise, de que são exemplo a instabilidade no sub-continente asiático, as perturbações económicas, sociais e institucionais na América Latina e o fenómeno do terrorismo.

<sup>56</sup>Cor Francisco Pérez, “Prevención y Conducción de Crisis” in *Ejército*, Número 630, Julho de 1992, p. 17.

<sup>57</sup>Véronique Geoffroy, “Prevention Et Gestion Des Crises - Un Role Pour Les ONG?” in [www.urd.org](http://www.urd.org).

<sup>58</sup>Sugere-se a consulta do Apêndice 3 – Caracterização das Crises.

É com este cenário renovado que entendemos introduzir algumas reflexões daquilo que constitui na actualidade, o conceito de segurança e de defesa . O conceito de defesa esbate-se a favor de um conceito de segurança mais amplo, abrangendo questões como a luta contra o narcotráfico e o terrorismo, a ajuda humanitária e as missões de apoio à paz. Deste modo, definiríamos **crise** como sendo:

*“Toda a acção ou situação que no ambiente interno ou externo de um Estado resulta de um agravamento da tensão, que afecte ou ponha em perigo a segurança nacional, o funcionamento normal do País, as condições de vida das populações e o tecido sócio-económico, podendo, em última instância, degenerar em violência e conflito”.*

Por esta razões, advoga-se a adopção de um conceito de **estado de crise** que se caracterize por:

*“Uma grave instabilidade de origem político-militar ou económico-social, que afecte gravemente os interesses nacionais e que produza, ou possa vir a produzir, profundas alterações na vida normal em sociedade de um Estado”.*

## **VI. SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE CRISES**

Ao iniciarmos o presente capítulo, julgamos ter analisado as principais “peças do puzzle” que constituem o problema que pretendemos resolver. Caracterizámos de uma forma breve o novo ambiente estratégico, identificando as implicações em termos de defesa e segurança, descrevemos um corpo de conceitos onde se incluiu o que se entende por crise e sistema de gestão de crise, passámos em revista as teorias multidisciplinares que intervêm neste processo e caracterizámos o fenómeno da crise.

Paralelamente estudámos os SGC de Espanha e França. Caracterizámos a situação actual nesta matéria e enquadrámos o problema na legislação nacional em vigor.

Tal como num estudo de situação de âmbito militar, vamos apresentar a nossa proposta, começando por enunciar os pressupostos que estão na base da sua elaboração<sup>59</sup>:

### **VI.1. Pressupostos**

Considerámos os seguintes pressupostos:

- ✓ A melhor forma de assessorar e apoiar o Governo na sua responsabilidade de prevenir e, caso necessário, gerir situações excepcionais ou de crise, passa pela institucionalização de um SNGC;

---

<sup>59</sup>Aconselha-se de igual modo a leitura do Apêndice 4 – Requisitos de um Sistema de Gestão de Crises.

- ✓ As estruturas do Estado estão adequadas de modo a responder com oportunidade a uma situação de crise que afecte o nosso país, designadamente as componentes militares e não militares da defesa, no âmbito de um conceito de Defesa Nacional de natureza global e de âmbito interministerial.
- ✓ O SNGC responde aos requisitos de complementaridade das Alianças e organizações internacionais a que pertencemos, nomeadamente a NATO e UE.
- ✓ Crise é toda a acção ou situação que no ambiente interno ou externo de um Estado resulta de um agravamento da tensão, que afecte ou ponha em perigo a segurança nacional, o funcionamento normal do País, as condições de vida das populações e o tecido sócio-económico, podendo, em última instância, degenerar em violência e conflito.

## **VI.2. Organização e Funcionamento do SNGC**

A estrutura do SNGC que propomos é a que se encontra delineada na Figura 5.

Depende do PM e é composto por um órgão específico para a condução política da crise: o Gabinete de Crise; um órgão destinado à gestão da resposta á crise: o Centro Operacional de Gestão de Crises; um conjunto de Células de Crise/Centros Operacionais, onde cada ministério é especializado num campo de competências particular.

Consideramos que há quatro domínios que deverão ser objecto de uma coordenação inter-ministerial reforçada: ministério da defesa, ministério da economia, ministério do interior e ministério dos negócios estrangeiros. Cada um, coordena o seu campo de competências.

Fazem de igual modo parte do SNGC, os Órgãos Sectoriais de Planeamento Civil de Emergência existentes nas células de crise referentes a cada ministério e os Órgãos Regionais de Gestão de Crises, das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

### **VI.2.1 Objectivo e composição**

#### **Objectivo**

O SNGC terá como objectivo permitir ao Governo a prevenção, controlo e gestão de eventuais situações de crise de índole nacional ou internacional, que ponham em causa os interesses nacionais e afectem a sociedade portuguesa, e que motivem o emprego coordenado, rápido e eficaz, de todos os recursos públicos ou privados disponíveis.



- Sistema de Informações da República.<sup>60</sup>

### VI.3. Gabinete de Gestão de Crises

Constitui o órgão de decisão política cabendo-lhe executar cinco funções<sup>61</sup>: clarificar, determinar e interpretar os factos; entender e evidenciar os motivos que estão por detrás da crise; identificar que interesses nacionais estão em causa; analisar quais os interesses que outros actores perseguem; discutir as opções possíveis (aos diversos domínios); reflectir nas possíveis reacções e consequências; por último, decidir.

A presidência deverá caber ao PM, podendo este delegar no Vice-PM a condução do mesmo nas situações em que, por motivos de impossibilidade, não possa estar presente. Optámos na sua constituição por uma solução de equilíbrio, ou seja, parte da sua constituição é institucional e outra parte é *ad-hoc*<sup>62</sup>. Deste modo constituímos uma estrutura com as mesmas competências de um CM, contudo mais reduzido, em que o decisor político poderá, face à tipologia da crise, convidar outras entidades ou personalidades de qualquer sector da actividade nacional, pública ou privada.

Ao Órgão administrativo, responsável pelo apoio de secretariado, apoio informático e de comunicações, caberá a tarefa de elaboração de documentos, registo de decisões e comunicações.

Desencadeada uma crise, torna-se essencial a definição de uma política de informação pública a difundir pelos “media” nacional e estrangeiros e decidir a responsabilidade da sua execução. Parece-nos correcto contemplar a existência de um Gabinete de Relações Públicas podendo ser adoptadas duas soluções. Ou esta responsabilidade é atribuída a uma entidade com capacidade institucional - ministro (porta-voz do governo) – ou se opta pelo modelo dos EUA, com recurso a um excelente profissional de comunicação que domine os princípios de comunicação durante a gestão de crises.

#### VI.3.1. Objectivo, composição, atribuições e competências

##### Objectivo

O GGC tem por objecto apoiar o PM na condução política das situações de crise.

<sup>60</sup>Pese embora recaiam muitas dúvidas sobre a operacionalidade e eficácia do SIRP nos moldes em que actualmente se encontra organizado, ao incluirmos aqui esta estrutura pretendemos apenas alertar para a necessidade de um Sistema de Informações ser parte integrante do SNGC.

<sup>61</sup>Gen Pinto Ramalho, Op Cit (3), p.177.

<sup>62</sup>Esta solução é apontada não só pelo Gen. Pinto Ramalho com por outros autores, nomeadamente Carnes Lord, professor na Fletcher School of Law and Diplomacy da Tufts University, que serviu com Conselheiro do Vice Presidente dos EUA na National Security Agency. No seu artigo “Crisis (Mis) Management refere este modelo como o mais apropriado. Artigo disponível para consulta em [www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq\\_pubs](http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs).

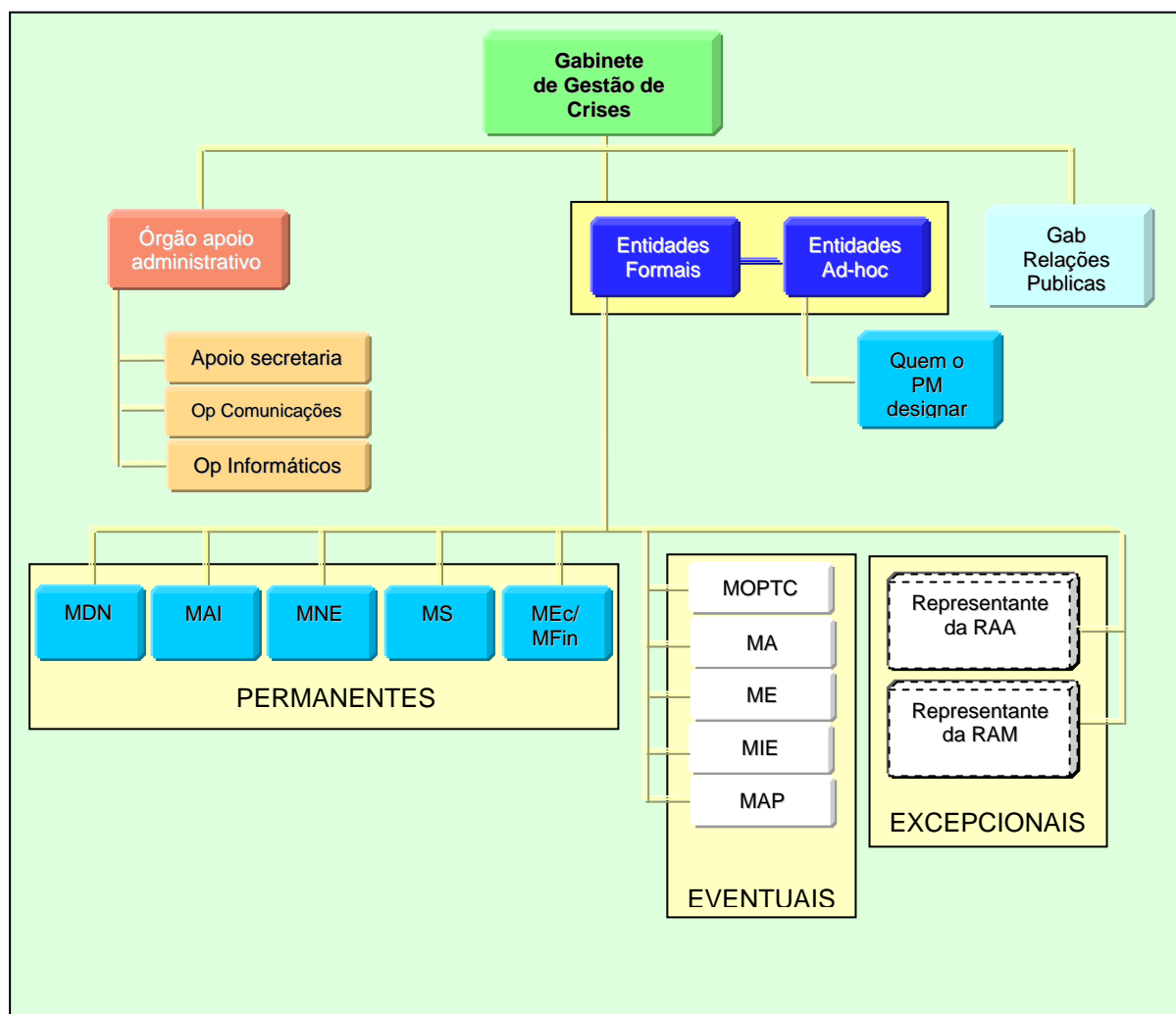


Figura 6 – Organograma do gabinete de gestão de crises.

### Composição

A sua composição é de geometria variável, dependendo não só das características da crise, como do seu âmbito: internacional, nacional, ou regional. O fundamento que esteve por base na composição deste gabinete prende-se com os seguintes pressupostos:

- O GGC é essencialmente um órgão de condução política da crise;
- Há um conjunto de entidades que, independentemente da tipologia da crise deverão estar sempre presentes no GGC;
- Tendo em conta que o nosso conceito de crise é de largo espectro, dependendo se a mesma resulta de situações de emergência e tem um cariz nacional ou regional, para além das entidades definidas no ponto anterior, poderão estar de igual modo presentes os Representantes das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

É presidido pelo Primeiro Ministro, podendo este delegar competências no seu Vice-Primeiro Ministro.<sup>63</sup> Fazem parte do GGC, as seguintes entidades<sup>64</sup>:

- Ministro da Defesa Nacional;
- Ministro da Administração Interna;
- Ministro das Negóciois Estrangeiros;
- Ministro da Economia e Finanças;
- Ministro dos Negóciois Estrangeiros;
- Ministro da Saúde;
- Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, do Ambiente, Energia, Indústria e Agricultura e Pescas (eventualmente);
- Representante das Regiões Autónomas (excepcionalmente)

Podem ainda fazer parte deste GGC, os demais ministros designados pelo PM, bem como individualidades pertencentes a qualquer sector da actividade nacional, seja ela pública ou privada, que possam prestar uma contribuição singular tendo em conta o tema que se está a tratar.

### **Atribuições**

O GGC tem como atribuições conceber e formular as medidas políticas de carácter interministerial no âmbito da segurança e defesa nacional em situações de crise, bem como os respectivos programas e acções tendentes à sua execução.

### **Competências**

Tem as mesmas competências do CM , nos aspectos referentes á condução de crises. Nomeadamente, compete-lhe:

- Aprovar as normas necessárias para o estabelecimento de um sistema de gestão de situações de crise que possam afectar a vida, segurança, ou o bem-estar da população;
- Aprovar os planos necessários à continuidade da acção governativa;
- Dirigir e coordenar as acções destinadas a prevenir, controlar e a gerir as situações de crise.

---

<sup>63</sup>Dependendo da estrutura governativa, poderá ser de igual modo delegado no Ministro de Estado.

<sup>64</sup>Os Ministros ou os seus representantes.

## VI.4. Centro Operacional de Gestão de Crises

Constitui o órgão de gestão da resposta à crise. Constitui-se para seguir as ameaças, reagir, coordenar os recursos humanos e materiais sejam eles locais ou nacionais, públicos ou privados.

Funciona 24 horas/dia sempre que o SNGC esteja activado.

Tendo em conta a natureza variada das crises, somos da opinião de que a constituição deste COGC não deve ser fixa, podendo e devendo adaptar-se às circunstâncias do momento (princípio da flexibilidade). A estrutura agora apresentada, reflecte uma possibilidade num estado de normalidade.

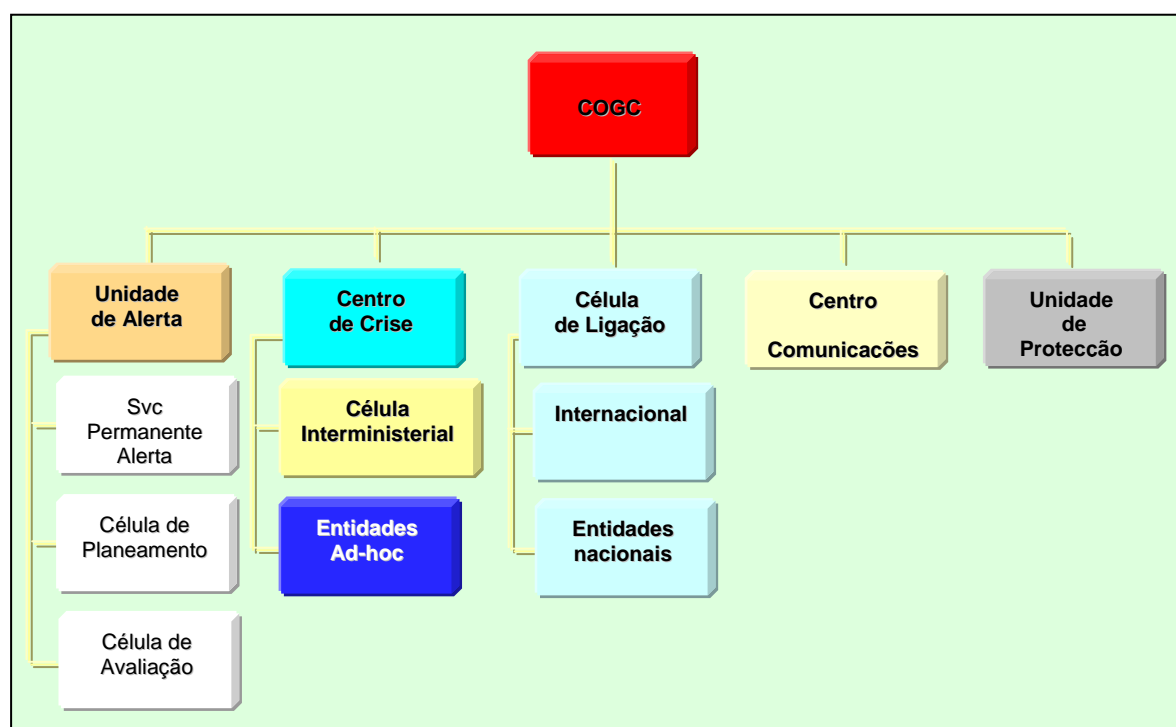


Figura 7 – Organograma do centro operacional de gestão de crises.

### VI.4.1. Objectivo, composição, atribuições e competências

#### Objectivo

O COGC apoia o Governo na elaboração do conjunto de medidas que este poderá adoptar, de modo a assegurar uma reacção rápida e adequada às situações de crise, bem como garantir a continuidade do governo e da respectiva acção governativa.

#### Composição

Para cumprir este objectivos, o COGC articula-se em:

- Unidade de Alerta;
- Centro de Crise;



- Célula de Ligação;
- Centro de Comunicações;
- Unidade de Protecção.

Por indicação do PM, a presidência deverá caber ao MDN ou ao MAI, conforme a natureza da ameaça afecte a segurança externa ou a segurança interna. Para além da representação dos diversos ministérios já referenciados anteriormente, fazem parte do COGCas seguintes entidades:

- Representante do CEMGFA;
- Director do CNPCE;
- Presidente do SNPC;
- Podem ser convidados ou convocados a participar no COGC, entidades ou personalidades de qualquer sector da actividade nacional, quando se justifique.

### **Atribuições**

Constituem atribuições do COGC:

- Planear, organizar, dirigir e controlar as modalidades de intervenção em situações de crise;
- Implementar, dirigir e controlar as decisões e directivas emanadas pelo GGC;
- Coordenar os recursos humanos e materiais, sejam eles locais ou nacionais, públicos ou privados;
- Conduzir o sistema de resposta à crise, em estreita colaboração com as demais entidades intervenientes no processo;
- Avaliar o impacto das medidas implementadas;
- Participar em CMX de âmbito nacional e internacional, no âmbito das estruturas da UE e da NATO.

### **Competências**

Compete ao COGC:

- Realizar os estudos e elaborar os planos necessários ao estabelecimento e manutenção da infra-estrutura do COGC, que garanta a continuidade da acção governativa em situações de emergência ou de crise;
- Estudar e propor as normas necessárias para o estabelecimento e funcionamento de um sistema de alerta;
- Manter actualizada a informação necessária à caracterização de situações de crise;

- Executar as directivas do Governo para a gestão de crises, difundindo as orientações e decisões do CM e do PM, nomeadamente no que respeita ao accionamento de planos de contingência e coordenação da sua execução pelas entidades competentes envolvidas;
- Manter ligação com as restantes células de crise ministeriais<sup>65</sup>, bem como o ORGC<sup>66</sup> e as estruturas descentralizadas do SNPC;
- Manter ligação com entidades congéneres de outros Estados ou Organizações Internacionais;
- Requisitar os recursos considerados essenciais para a gestão da crise, de acordo com a legislação em vigor;
- Em função do resultado das medidas tomadas, propor a implementação de medidas preventivas ou correctivas;
- Disseminar as lições aprendidas e os melhoramentos a efectuar em próximas situações.
- Adoptar as medidas necessárias para assegurar a protecção do sistema e do seu funcionamento;
- Destacar peritos e representantes nacionais para actuarem junto da OTAN e da UE, bem como de outras OI do domínio de gestão de crises;
- Participar em exercícios de gestão de crises, de âmbito nacional ou internacional.

## **VI.5. Unidade de Alerta**

A Unidade de Alerta é o principal órgão do COGC. É o “coração” do sistema já que lhe cabe a tarefa de elaboração dos estudos e propostas das modalidades de acção. Para cumprir a sua missão a Unidade de Alerta articula-se em: Serviço Permanente de Alerta, Célula de Planeamento e Célula de Avaliação. Esta composição possibilita a detecção e acompanhamento geral das situações que poderão degenerar em crise, a elaboração de estudos e de planos tendo em vista a resolução de crises e, no cômputo geral das atribuições do COGC, a avaliação das medidas tomadas.

### **VI.5.1. Serviço Permanente de Alerta**

Ao SEPAL compete:

- Em coordenação com outros organismos do Estado, a detecção e acompanhamento de situações de crise.

---

<sup>65</sup>Onde se incluem os OSPCE.

<sup>66</sup>Estrutura destinada à gestão de crises nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

O SEPAL deverá funcionar 24 horas por dia e 7 dias por semana. Podemos dizer que constitui os “olhos” e os “ouvidos” do SNGC. Segue com atenção todos os meios de informação pública, os centros de situação de organismos oficiais e está em contacto com os serviços de Informação do Estado.

#### **VI.5.2. Célula de Planeamento**

À Célula de Planeamento compete:

- A elaboração de Planos e procedimentos tendo em vista a resolução da crise bem como o possível emprego das FA e da defesa civil;
- A realização de exercícios de CIMIC.

#### **VI.5.3. Célula de Avaliação**

À Célula de Avaliação compete estudar em profundidade o sucesso ou insucesso das medidas tomadas e propor a implementação de medidas preventivas ou correctivas. Após o restaurar da situação de normalidade, incumbe-lhe a elaboração, catalogação e difusão das lições aprendidas.

#### **VI.6. Centro de Crise**

O CC é activado quando um acontecimento a nível nacional, regional ou local tem o risco de gerar uma situação de crise que necessita de uma coordenação interministerial. Compete ao CC coordenar a acção dos poderes públicos, estabelecendo-se como um local único na concentração de competências e de informação, face a uma crise.

Da sua composição deve fazer parte uma representação dos diversos ministérios envolvidos na resolução da crise, bem como um conjunto de personalidades ou entidades que poderão ser convidados ou convocados, quando tal se justifique.

Se é fácil encontrar uma resposta ao primeiro requisito, esta estrutura ad-hoc merece-nos uma breve reflexão. Da investigação que fizemos a SGC de outros países,<sup>67</sup> bem com tendo como referência alguma reflexões que este assunto tem merecido nos fóruns internacionais, constatamos que cada vez mais a gestão de crises é de âmbito alargado<sup>68</sup>. Quer seja para a resolução de crises internacionais, quer para aquelas que resultem de catástrofes, uma eficiente gestão de crises requer o envolvimento de todos os actores, por forma a estabelecer uma relação de trabalho e uma resposta orquestrada. Deste modo, países como a França e a Suíça abriram o

---

<sup>67</sup>Não só aqueles que se encontram em apêndice, como também ao dos EUA e Suíço.

<sup>68</sup>Cornelio Sommaruga, “Relationship Between Humanitarian Action and Political-Military Action” in [www.icrc.org](http://www.icrc.org).

leque de entidades que participam na gestão de crises a OI e a ONG<sup>69</sup> (tais como a Cruz Vermelha). Ao enveredar por este caminho, pretende-se acima de tudo a criação de sinergias tendentes a aliviar os efeitos da crise em termos humanitários, i.e. assistir as vítimas. Sem querer apontar este exemplo como doutrinário, julgamos que o mesmo deverá merecer a nossa atenção e reflexão.

#### **VI.7. Centro de Comunicações**

Este CCom deverá ser activado em caso de Alerta Nacional para difusão de mensagens e avisos á população. Deverá obedecer aos seguintes requisitos:

- Capacidade de gestão interna das comunicações;
- Capacidade para a gestão das comunicações do COGC às diversas Células de Crise, a nível nacional, regional e distrital;
- Possibilitar comunicações seguras entre as diversas entidades;
- Dispor de um estúdio que permita a ligação directa aos órgãos de comunicação social públicos e privados, bem como à imprensa (RTP, Lusa,etc);
- Permitir a realização de comunicações internacionais, tendo em conta a necessidade de complementaridade do SNGC com o SGC da NATO e da UE.

Ao CCom compete gerir os meios de comunicações e garantir a sua segurança. Se necessário, emite o Alerta Nacional através da difusão de mensagens.

#### **VI.8. Unidade de Protecção**

Á Unidade de Protecção compete-lhe garantir a protecção das instalações e da documentação classificada.

#### **VI.9. CNPCE**

O CNPCE é um órgão de coordenação com o objectivo de definir as políticas do planeamento civil de emergência, nomeadamente nas áreas dos transportes, da energia, da agricultura, pescas e alimentação, da indústria e das comunicações.

A nível NATO, contribui para a definição das políticas e doutrinas adaptadas no âmbito da Senior Civil Emergency Planning Committee e assegura a coordenação das actividades dos delegados portugueses nos organismos dele dependentes.

As suas atribuições e competências já estão definidas em diploma próprio<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup>Véronique Geoffroy, Op Cit (57).

<sup>70</sup>Decreto-Lei n.º 153/91 de 23 de Abril.

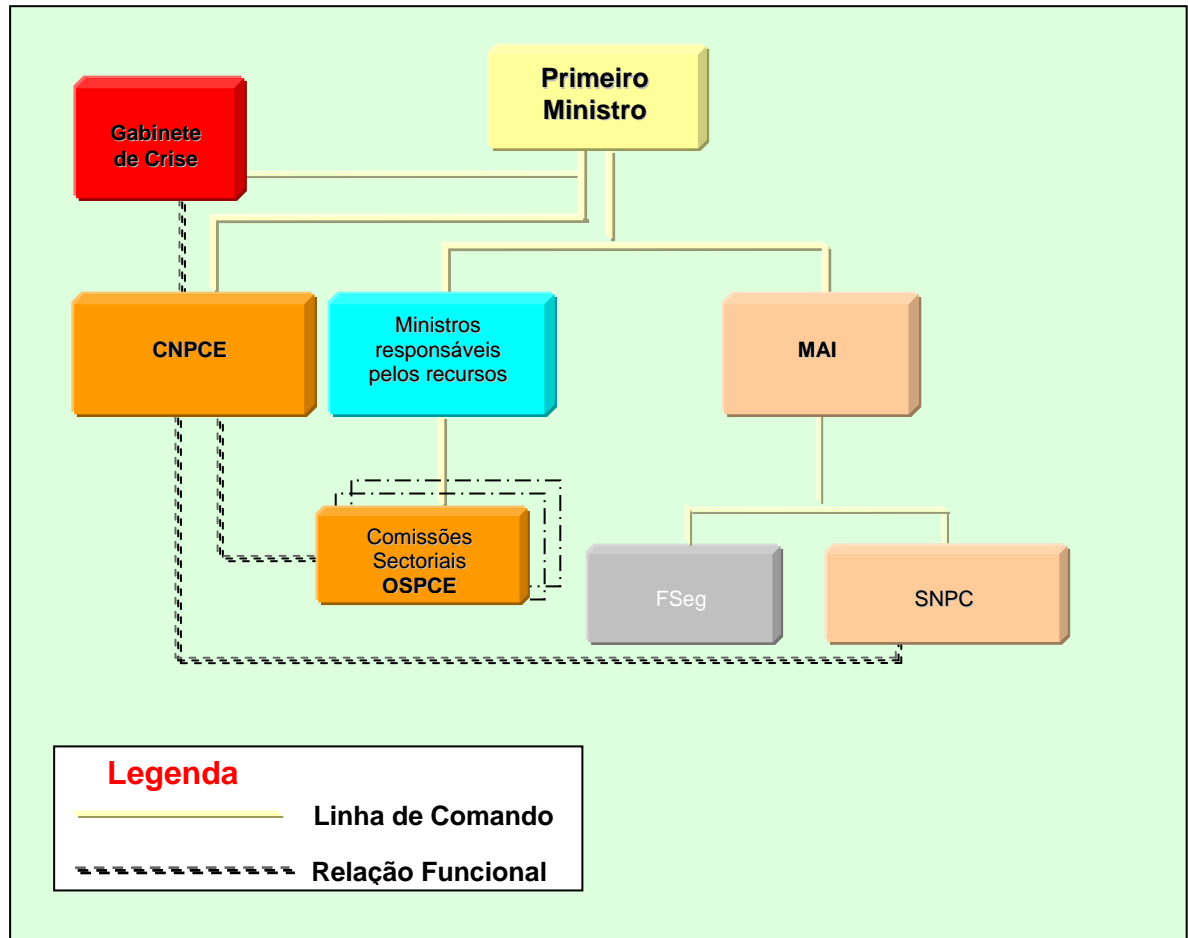


Figura 8 – Organização da Defesa Civil

## VI.10. Órgãos Sectoriais de Planeamento Civil de Emergência

Conforme referido na Figura 8, cada ministério deverá estabelecer uma célula de crise. Dependendo de cada ministério, existe uma comissão sectorial com ligação funcional ao CNPCE, adoptando nessas circunstâncias a designação de OSPCE .

### VI.10.1. Competências

Compete aos OSPCE:

- Manter actualizada a informação necessária à caracterização de situações de crises do sector e seu desenvolvimento;
- Estudar e propor a implementação de medidas para a gestão de crises, por sua iniciativa ou orientação superior;
- Difundir as orientações e decisões dos ministros de que dependam;
- Coordenar e acompanhar as decisões dos ministros de que dependam;

- Requisitar os recursos considerados essenciais para a gestão da crise, nos termos da legislação em vigor;
- Elaborar o Manual de Gestão de Crises do sector;
- Participar em exercícios de gestão de crises de âmbito nacional ou internacional.

#### **VI.11. Órgãos Regionais e Distritais de Gestão de Crises**

Tal como no continente, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira é de prever a constituição de um órgão de gestão de crises de cariz regional. A sua finalidade é a de apoiar o Governo Regional na gestão de crises.

São ODGC, os órgãos distritais das estruturas descentralizadas do SNPC.

#### **VI.12. O Sistema de Informações da República Portuguesa**

Não faz sentido definir a estrutura de um SGC sem que deste faça parte o SIRP,<sup>71</sup> incumbido da produção de informações necessária à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna.

O SIRP é alimentado pelas informações recolhidas por dois serviços com âmbitos funcionais diferenciados:

- O Serviço de Informações de Segurança;<sup>72</sup>
- O Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares.<sup>73</sup>

Ambos dependem do PM, funcionalmente o SIS através do MAI e o SIEDM através do MDN.

Deste modo, fará sentido que tanto o SIS como o SIEDM em tempo de crise informem directamente o PM, podendo os seus Directores estar presentes no COGC.

#### **VI.13. Relacionamento com os Órgãos de Soberania - PR e AR – e CSDN**

A gestão de uma crise, nomeadamente a de carácter internacional, não se esgota no modelo atrás representado. Deve ser tido em conta a necessidade de informação permanente ao PR e à AR, por forma a obter a adesão e a coesão nacional. Caberá ao PM, na qualidade de chefe do governo relacionar-se com o PR e colocá-lo a par da situação, comunicando-lhe as decisões então tomadas. Este procedimento faz parte do relacionamento institucional entre as

---

<sup>71</sup>Lei nº 30/84, de 5 de Setembro, alterada pelas Leis nºs. 4/95, de 21 de Fevereiro, 15/96, de 30 de Abril, e 75-A/97, de 22 de Julho.

<sup>72</sup>Incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido

<sup>73</sup>Incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais, da segurança externa do Estado Português, para o cumprimento das missões das Forças Armadas e para a segurança militar.

duas entidades. No que diz respeito ao relacionamento com a AR, dependendo da orgânica do governo, esta tarefa poderá recair no PM ou num ministro delegado para o efeito.

Ainda neste âmbito, julgamos de todo importante referir aqui o papel do CSDN,<sup>74</sup> como órgão de concertação em matéria de defesa nacional. Através do CSDN, o PR<sup>75</sup> tem um canal de acesso directo para influenciar a política de defesa, e as suas opiniões, sugestões ou pontos de vista.

#### **VI.14. Operacionalização do SNGC – Entidade Coordenadora de Segurança**

Ao dedicarmos algumas palavras no nosso estudo sobre a necessidade da criação de uma ECS, temos consciência de que estamos a ir para além daquilo que constitui a nossa questão central.<sup>76</sup> Contudo, temos aqui um objectivo bem claro: promover a necessária coordenação interministerial para operacionalização do SNGC.

A primeira questão que se pode colocar é porquê uma ECS? A resposta está na necessidade de dotar o País de um instrumento dedicado ao trabalho de coordenação interministerial em matéria de defesa e segurança. O crescente carácter interministerial e multilateral que as questões da segurança e defesa assumem nos dias de hoje, vem reforçar a ideia da necessidade de coordenação transversal entre os diversos ministérios, por forma a apoiar o PM no exercício das suas responsabilidades em matéria de defesa. Neste quadro, assume primordial importância a realização de estudos coordenados sobre as questões da política de defesa, acompanhamento de crises e conflitos internacionais, coordenação de medidas de defesa e a organização dos meios de comando e controlo necessários ao Governo.

Cremos assim que esta estrutura existente em vários países europeus<sup>77</sup> se poderá constituir como a mais indicada para o funcionamento do COGC e do GGC,<sup>78</sup> facilitando deste modo a coordenação e difusão de informação entre os diversos órgãos empenhados na resolução da crise.

Uma composição desta ECS, poderá passar pela estrutura apresentada na Figura 9, pese embora este contributo seja económico na sua abrangência.

---

<sup>74</sup>Presidido pelo PR, o CSDN é um órgão de consulta tanto do PR como do Governo ou das Chefias Militares.

<sup>75</sup>Competindo-lhe declarar a guerra e fazer a paz, ocorre sublinhar que nem só em estado de guerra há lugar à intervenção das FA. Ela pode ter lugar como acção de defesa mesmo sem declaração de guerra e também como reacção a perturbações internas de ordem constitucional, no quadro de uma declaração de estado de sítio ou de emergência.

<sup>76</sup>Esta questão é tão complexa, que pelas implicações que daí derivam em termos de reformulação da actual estrutura do MDN, deveria ser objecto de estudo próprio.

<sup>77</sup>Assumindo em alguns casos a designação de Secretaria de Defesa Nacional.

<sup>78</sup>A possibilidade agora levantada constitui apenas uma mera proposta, sendo que, ainda que possível, não deverá ser a única pois um SNGC deverá obedecer aos requisitos da redundância.

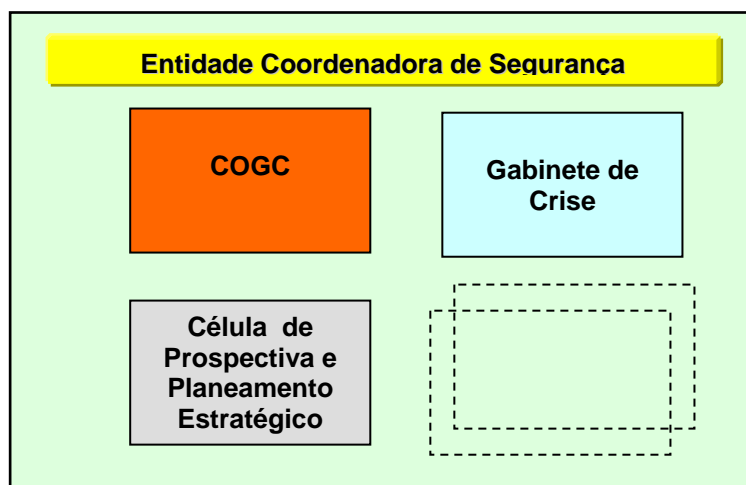


Figura 9 –Composição da estrutura da entidade coordenadora de segurança.

#### VI.14.1. Gabinete de Prospectiva e Planeamento Estratégico

Com a finalidade de efectuar o levantamento de cenários no que concerne a questões de segurança e de defesa no EEINP. Deverá ficar encarregue de fornecer uma análise a curto / médio prazo sobre o impacto em matéria de segurança, das situações potencialmente geradoras de crise e conflitos. Esta atitude reflectir-se-á em vários domínios nas questões da defesa, para que esta possa intervir onde no âmbito das prioridades de relacionamento externo, tal seja definido e consignado. Este Gabinete poderá ser de igual modo responsável pela coordenação interministerial de alguns dossiers relacionados com a PESD, nomeadamente a gestão de crises, militares ou civis.

### VII. RESPOSTA OPERACIONAL

Após o desencadear de uma situação de crise, os elementos do COGC deverão de uma forma simultânea conduzir três funções: determinar qual a melhor estratégia e, após decisão do PM, mobilizar os recursos necessários e criar a organização capaz de gerir esses recursos e implementar essa estratégia. A rápida criação e sustentação da organização, capaz de coordenar os esforços de múltiplas entidades e agências envolvidas, requer uma grande capacidade de planeamento, exercícios e procedimentos rotinados<sup>79</sup>.

Uma resposta operacional para uma correcta gestão de crises passa pelo estabelecimento do seguinte conjunto de medidas, imprescindíveis para evitar a improvisação e garantir as relações entre os diversos organismos envolvidos na gestão da crise:

- Estabelecimento de procedimentos;

<sup>79</sup> “Organizing and Managing a Multi-Organization Response” in [www.fletcher.tufts.edu](http://www.fletcher.tufts.edu).



- Um Sistema de Apoio à Decisão;
- Elaboração de Planos;
- Elaboração de um Manual de Gestão de Crises;
- Realização de CMX.

### **VII.1. Estabelecimento de Procedimentos**

Os procedimentos são imprescindíveis por forma a evitar a improvisação e simultaneamente garantir as relações entre os diversos órgãos do sistema, face às condicionantes de cada situação geradora de uma crise. Devem estar definidos procedimentos para informação, activação do sistema, catalogação, aprovação, activação e cancelamento de medidas de reposta.

À imagem e semelhança de outros países, Portugal deverá contar com o SIALNAC, o qual dispõe de planos de actuação e respostas polivalentes, bem como procedimentos padronizados com os requisitos impostos pela NATO.

Detectada ou desencadeada uma crise, a primeira tarefa consiste em organizar um grupo ad-hoc para:

- Organizar a recolha de informação;
- Activar o SNGC com os membros considerados necessários;
- Prever as medidas do SIALNAC que sejam de toda a conveniência propor;
- Designar os responsáveis pela execução dessas medidas;
- Estabelecer procedimentos de actuação no que concerne a reuniões, comunicações, decisões, etc;
- Estabelecer as comunicações necessárias.

A questão de utilização dos procedimentos não se esgota naqueles que já estão pré-determinados. Decorrente da implementação de diversos planos e da avaliação que cada um deverá ser alvo após a sua execução, serão extraídas lições aprendidas as quais só terão utilidade se forem traduzidas em procedimentos ou normas de execução permanente.

### **VII.2. Planos de Contingência**

Sem um Plano de Contingência será impossível reagir de uma forma efectiva a uma situação de crise. As entidades e agências envolvidas sentir-se-ão numa situação de risco e vulnerabilidade aumentados<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup>“Crisis Management Planning”, *The Canadian Centre for Emergency Preparedness*, in [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int).

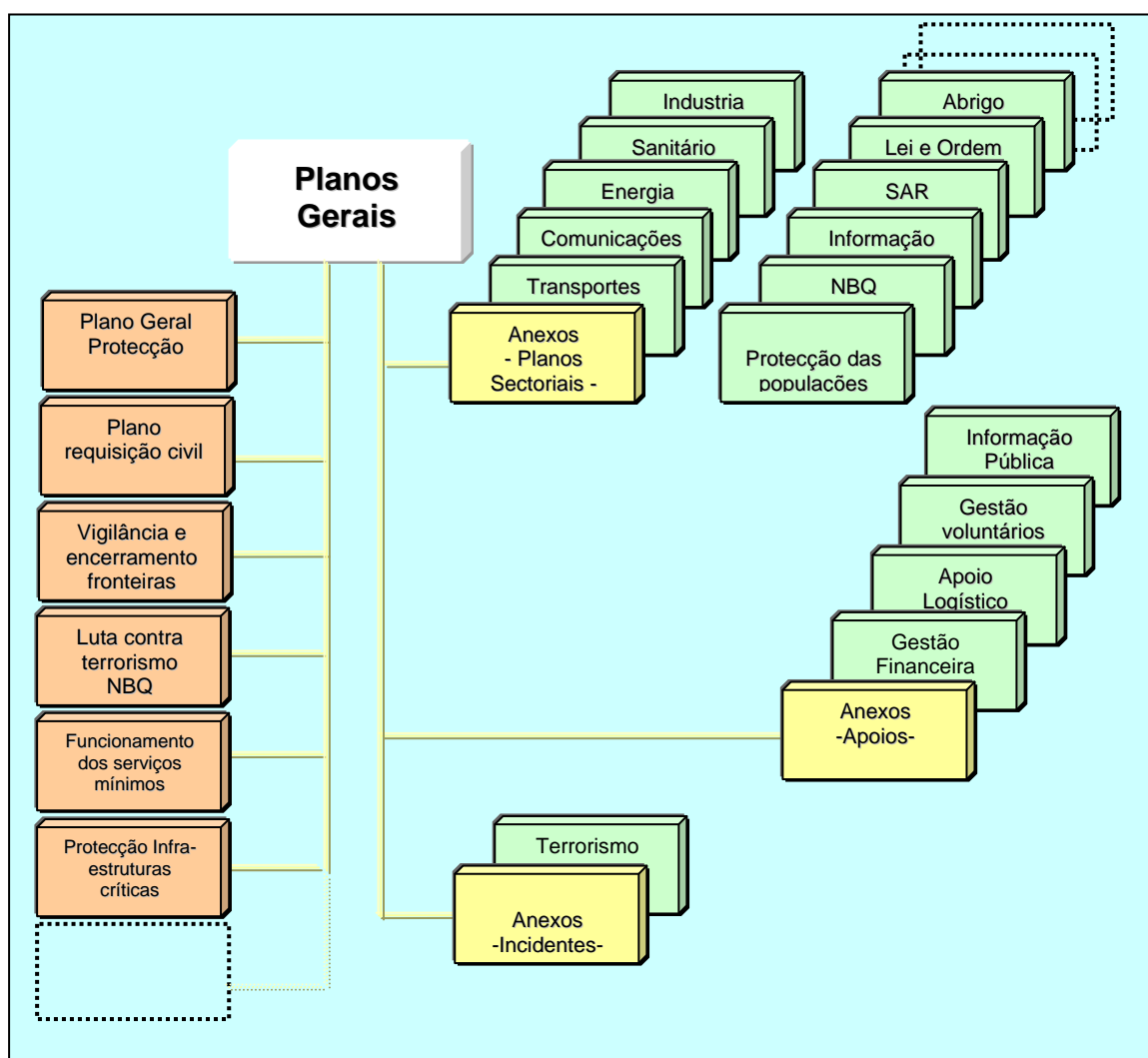


Figura 10 – Planos gerais em situações de crise.

No seu conjunto, os planos caracterizam uma vontade de estabelecer de forma preventiva, uma estrutura operacional que permite fazer face às características das situações de crise: unidade de comando, coordenação e planificação das modalidades de acção.

Nesta área consideram-se diferentes planos. Os planos de gestão de crises sectoriais, para responder a situações de anormalidade grave e com o objectivo de garantir o funcionamento das actividades fundamentais, nomeadamente nos sectores de produção e abastecimento alimentar, industrial e energético, dos transportes, das comunicações, da protecção das populações e do apoio civil ao esforço militar. O respectivo plano de acção que descreve os mecanismos e a estrutura através da qual o governo mobiliza os recursos e conduz actividades para reduzir as consequências da crise.

Estes planos de cariz nacional, deverão ter expressão a nível regional e local.

Paralelamente, deverão estar elaborados todo um conjunto de planos relativos à defesa do território nacional composto de diferentes planos:

- Plano de vigilância e encerramento de fronteiras;
- Plano de funcionamento de serviços mínimos;
- Plano de protecção de instalações civis e militares;
- Plano de luta contra o terrorismo, para além das suas vertentes NBQ;
- Plano de regulação da circulação;
- Plano de requisição civil
- Etc

Estes planos terão por finalidade assegurar em todas as circunstâncias e sobre todo o território, a continuidade da acção governativa, bem como a satisfação das necessidades vitais da população. Devem prescrever as medidas a adoptar para evitar o risco de paralisia da vida do país em vários domínios: rádio, televisão, água, telecomunicações, electricidade, gás, transportes, serviços postais, finanças, meteorologia, etc. Os planos elaborados pelas entidades civis não deverão omitir a participação de forças militares na ajuda ao funcionamento dos serviços públicos.

Todas estas medidas de prevenção visam reduzir os riscos e a planear a organização dos recursos disponíveis. Tal como já foi referido, não é possível elaborar planos para todo o tipo de ameaças. Um bom sistema de alerta e de informações poderá permitir o acompanhamento da situação e o despoletar das primeiras acções tendentes à execução de Planos de Contingência.<sup>81</sup>

### **VII.3. Sistema de Apoio à Decisão**

Portugal tem vindo a desenvolver no INETI em parceria com o MDN Francês, um SAD<sup>82</sup> cujo projecto se designa por SIMDEF. Os seus principais objectivos são:

- O desenvolvimento de um protótipo de investigação para seguimento e detecção de crises internacionais;
- Desenvolver (já realizado) um demonstrador para a modelação da relação internacional, na perspectiva do actor unitário e da decisão racional, considerando a aproximação clássica (realista) para a análise do sistema internacional.

Outro aspecto onde os SAD são essenciais no apoio à gestão de crises, prende-se com a optimização das decisões, podendo ser utilizados para a gestão dos recursos disponíveis através

---

<sup>81</sup>Tendo em vista facilitar o desenvolvimento destes planos de contingência, o Apêndice 5 – Plano de Contingência para Situações de Crise, fornece um guia para a sua elaboração.

<sup>82</sup>Baseado na Teoria dos Jogos. Face a determinadas situações, um jogador tem um possível leque de acções ao seu dispor. Foi determinado que para cada uma dessas acções escolhidas iria corresponder uma reacção típica do outro jogador, de que resultava uma situação de maior ou menor conflito.

da concepção de uma base de dados relativa aos diversos sectores nacionais: comunicações, transportes, economia, saúde, energia, etc.<sup>83</sup>

#### **VII.4. Manual de Gestão de Crises**

O sucesso na gestão de situações de crise requer a integração dos objectivos políticos, militares, económicos e humanitários. Não sendo propriamente um guia para a tomada da decisão, a principal finalidade de um MGC é a de institucionalizar os mecanismos superiormente estabelecidos e apoiar todos aqueles que estão envolvidos no processo de gestão de uma crise. Pretende-se acima de tudo garantir que os mecanismos de coordenação e as ferramentas de planeamento sejam estandardizados e rotinados<sup>84</sup>.

O MGC, para além dos programas de treino e da formação profissional, auxilia todos os actores envolvidos, civis e militares na conduta das suas tarefas e na gestão das responsabilidades.

Em nosso entender, a responsabilidade de execução deste documento, deverá recair no COGC, em estreita coordenação com o CNPCE, MDN e MAI. A sua aprovação deverá caber ao PM. A difusão deste documento deverá ser a mais abrangente possível e sem qualquer tipo de classificação, tal como se procede nos EUA e em França.

#### **VII.5. Exercícios de Gestão de Crises**

A realização de CMX deverá ser de âmbito nacional e internacional, devendo neles participar as entidades que fazem parte do COGC, dos OSGC e dos ORGC. A sua importância está expressa nas lições aprendidas após o acontecimento de 11 de Setembro de 2001 nos EUA, onde a imprensa em geral questionou sobre a falta de planos de contingência de evacuação, alerta, resposta, etc. De facto os planos existiam. O que ficou provado foi a inabilidade para reconhecer e reagir ao inesperado. Os planos só são efectivos se forem testados através de exercícios<sup>85</sup>.

Este tipo de exercícios têm decorrido sob a forma de simulação e permitem a prática de tais processos, contribuindo decisivamente para a sua melhoria e para o treino do pessoal neles envolvidos.

---

<sup>83</sup>Foi desenvolvido pelo Gen. Bispo, um projecto passava por juntar toda esta informação no CNPCE e simultaneamente fazer o tratamento de notícias com base na informação pública (situação internacional, situação interna, ponto de situação das nossas capacidades, etc.) Tudo isto a funcionar numa sala com sistema de videoconferência e em ligação com o gabinete do PM, por forma a brifá-lo diariamente ou semanalmente conforme determinado.

<sup>84</sup>Op Cit (80).

<sup>85</sup>Constituem lições aprendidas do 11 de Setembro 2001 e podem ser consultadas em [www.seas.gwu.edu](http://www.seas.gwu.edu) no site do Institute for Crisis, Disaster, and Risk Management.

A NATO,<sup>86</sup> tem efectuado exercícios deste tipo, não envolvendo a movimentação de forças, com por finalidade exercitar procedimentos, medidas e concertações relacionados com a consulta e a produção da tomada de decisão colectiva da NATO. Inclui-se aqui a cooperação civil e militar, com o intuito de manter e aperfeiçoar a capacidade da Aliança para gerir crises<sup>87</sup>.

Também a UE realizou este ano o seu primeiro exercício denominado CME 02<sup>88</sup>, no âmbito da PESD, e que contou com a presença de observadores das UN, OSCE e NATO<sup>89</sup>. Centrado num cenário fictício, o exercício de simulação testou as possibilidades da UE utilizar a sua Força de Reacção Rápida em missões que decorrem do Art. 17, parágrafo 2, do Tratado da UE, ou seja, missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção de paz e missões militares para a gestão de crises, incluindo as acções de restabelecimento da paz.

Em ambos os casos, poderemos descrever que os objectivos gerais destes exercícios passará por:

- Treinar a participação nacional nas potenciais respostas da Aliança numa situação de crise
- Fomentar a solidariedade entre Aliados;
- Comprovar a coordenação do leque completo de instrumentos civis e militares;
- Treinar os procedimentos para a tomada de decisão política;
- Exercitar o processo de consulta, decisão e activação de medidas do Sistema Precautelar da NATO e bem assim os procedimentos do SIALNAC;
- Aplicar as normas em vigor no que concerne a informação pública;
- Exercitar processo de tomada de decisão no que respeita ao planeamento, aprontamento, movimentação e sustentação dos meios a atribuir à NATO para resposta a uma crise emergente;
- Treinar a permuta de informações estratégicas;
- Treinar os procedimentos no campo do Planeamento Civil de Emergência.

Conforme é visível, este tipo de exercícios caracteriza-se por uma forte componente política ao nível da decisão, estando de um modo geral envolvidos para além do MDN, o MNE bem como outros sectores do Estado, como por exemplo a DGPDN, o EMGFA, o CNPCE e o SIEDM.

<sup>86</sup>Tal como sucedeu com o CMX 02, tendo sido para o efeito criado um cenário fictício que cria um eventual conflito militar, no âmbito do artigo 5º do Tratado de Washington, na região Sul da Aliança. As partes em conflito tinham, além das armas convencionais, Armas de Destruição Maciça (Weapons of Mass Destruction-WMD) - químicas e bacteriológicas - que poderiam usar contra Forças, Territórios e Populações dos Países Membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

<sup>87</sup>NATO, " Exercice de gestion des crises (CMX 2002), - Communiqués de Presse" in [www.nato.int](http://www.nato.int).

<sup>88</sup>Do acrónimo Crises Management Exercise

<sup>89</sup>“La UE Inicia el Primer Ejercicio de Gestión de Crisis de la PESD”, in [www.el-mundo.es](http://www.el-mundo.es).

A realização deste tipo de exercícios não se esgota neste âmbito. Alguns países têm vindo a desenvolver aplicações de simulação computacional, as quais visam simular um ambiente destinado a exercitar e avaliar a tomada de decisão no nível político e estratégico.

## **VIII. RESPOSTA GENÉTICA**

Ao abordarmos este item, não temos a intenção de identificar os pormenores técnicos relacionados com questões de engenharia, electrotecnia ou informática. Deixaremos essas questões para os técnicos. O nosso contributo servirá para dar orientações e identificar necessidades.

A resposta genética é direccionada nas seguintes vertentes:

- Infra-estruturas do SNGC;
- Estrutura de informática e de telecomunicações;
- Rede de parcerias.

### **VIII.1. Infra-estruturas**

Da informação recolhida aquando do estudo dos SGC francês e espanhol, constatámos a existência de instalações do tipo “bunker” em Espanha, desconhecendo o que se passa em França. Ao que tudo indica o mesmo tipo de instalação existe em Portugal, equipado com os meios suficientes para o seu funcionamento.

Decorrente dos estudos anteriores e das lições aprendidas pelos EUA aquando do 11 de Setembro de 2001, somos da opinião que:

- Deverá ser activado/construído um tipo de instalações do tipo “bunker” que garanta as condições mínimas de segurança e permita a continuidade da acção governativa;
- A necessidade de activação simultânea de vários planos de contingência, implica o estabelecimento de múltiplos centros operacionais, os quais deverão partilhar na maior parte das vezes, o mesmo tipo de informação<sup>90</sup>, tanto mais que um ataque dirigido a um único centro nevrálgico existente (no caso dos EUA foram atingidos 3 COGC no mesmo dia) poderá resultar na total inoperância do sistema;
- Os centros operacionais deverão ser residentes, redundantes e recuperáveis. A perda de um centro operacional poderá retardar a resposta, contudo ainda será possível pôr o sistema operacional;
- As instalações do COGC não deverão recair nas actualmente existentes no EMGFA e no CNPCE. Os motivos que nos levam a ter esta opinião são os seguintes: ao EMGFA e/ou ao

---

<sup>90</sup> Op Cit (81).

CNPCE caberá a condução da gestão da crise ao seu nível; as instalações em questão não estão dimensionadas para permitirem um elevado número de participantes; ambas as instalações não obedecem aos requisitos mínimos de segurança necessários à condução de uma crise.

- Deverão ser melhoradas as instalações existentes no EMGFA e no CNPCE, por forma a permitir a redundância do sistema, e a sua recuperação em caso de necessidade.

#### **VIII.1.1. Infra-estrutura Modelo**

Porque em Portugal não existe um infra-estrutura que reúna as condições necessárias, entendemos contribuir com a definição dos requisitos teóricos daquilo que poderá ser um Modelo de um Centro de Gestão de Crises.

Como principais requisitos, levantámos os seguintes:

- Estar dotado de um sistema que garanta as comunicações internas, externas e internacionais, seguras e não seguras;
- Garantir a sobrevivência, o que implica ser do tipo “bunker” por forma a fazer face a ameaças terroristas, inclusive na vertente NBQ;
- Permita o desenrolar das operações em ambiente contínuo (24/24 horas);
- Garantir a tempestização, i.e. permitir que as conversas realizadas no seu interior sejam blindadas à escuta e se garanta o segredo das mesmas.
- Habitabilidade.

#### **VIII.2. Estrutura de informática e de telecomunicações**

Será desnecessário realçar aqui a importância dos meios informáticos na gestão de uma crise. Contudo, neste campo o nosso alerta vai dirigido para a necessidade de interoperabilidade dos sistemas informáticos entre as diversas entidades envolvidas. Esta foi mais uma das lições aprendidas pela FEMA<sup>91</sup> quando do 11 de Setembro. A coordenação de sistemas organizacionais complexos neste tipo de situações é de incrível dificuldade, pois pode envolver em simultâneo diversos ministérios: MDN, MAI, MS, etc. A falta de integração tecnológica no sistema dos EUA resultou na incapacidade de eficiência do sistema, no decorrer das acções de resposta.

Relativamente ao sistema de telecomunicações, ele deverá ter em atenção os seguintes aspectos:

- As ligações às restantes CC/ORGC e ODGC apontadas na nossa estrutura;

---

<sup>91</sup> Agência Federal para Gestão de Situações de Emergência dos EUA.

- As ligações à rede de parcerias e rede nacional;
- A necessidade de compatibilidade na ligação do SNGC com os sistemas da NATO e EU;
- A necessidade de existência de sistemas de comunicações seguros (criptados).

### **VIII.3. Rede de Parcerias**

O COGC constitui um lugar privilegiado de circulação de informação. É necessário a rápida troca de informações, as fontes de informação são múltiplas e a informação aparece de forma crescente.

Para tal, torna-se necessário constituir uma rede de parcerias apoiada nos diversos actores: actores locais de segurança civil, na rede governamental, na rede de CC/ORGC/OSPCE e na rede de especialistas.

O COGC deverá apoiar-se nos ODGC os quais fazem a interface entre os actores locais e o COGC. Deste modo, é possível ter sempre actualizada a carta de situação dos acontecimentos.

A rede governamental conta com os serviços dos diversos ministérios em contacto com o COGC: MDN, MAI, MNE, ME, MF, MITC, MSAúde, MAmbiente, MAgricultura, etc.

A rede dos centro operacionais é a que se encontra descrita na Figura 5, devendo ainda contar com outros centros operacionais, como é o caso da PSP e da GNR.

Porque por vezes se torna necessário recorrer a especialistas por necessidade de assessoria ou estabelecimento de uma perspectiva face ao desenrolar de uma crise, o COGC deve estabelecer um conjunto de parcerias com um conjunto de interlocutores permanentes: SNMG, EDP, PT, CP, CVP, SNPC, etc. A explicação deste facto reside na necessidade de não só antecipar situações que poderão degenerar em crises, como também de englobar nesta rede as grandes associações signatárias de convenções com a segurança civil.

### **Conclusões**

Como corolário do estudo e análise que efectuámos e tendo em conta as hipóteses orientadoras que nos guiaram, torna-se necessário sistematizar os aspectos mais relevantes do presente trabalho. Deste modo, consideramos que:

- Pese embora episodicamente a expressão “crise” apareça individualizada em vários documentos, o actual acervo legislativo em vigor carece de particularização e esclarecimento no que concerne à sua caracterização. O ambiente estratégico que hoje vivemos legitima o emprego das FA no combate ao terrorismo, na prevenção da proliferação das armas de destruição maciça, na defesa NBQ, no combate ao tráfico de



droga e mesmo noutros domínios. Sendo assim, parece-nos oportuno e sensato gerir esta mudança de uma forma transparente e consensual. O caminho mais correcto aponta para a revisão, alteração e regulamentação da legislação em vigor, na qual se inclua a tipificação da "situação de crise", dando assim cobertura legal para esse efeito.

- No que concerne aos actuais estados de sítio e de emergência (ainda que tipifiquem uma situação de crise), a actual estrutura decisória e executiva para a sua decretação não é a mais adequada nem a mais ajustada às necessidades do país, face à sua complexidade e morosidade. O carácter global do conceito de defesa nacional, obriga à coordenação e integração de medidas tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural, tendo em vista os tipos de ameaças que podem pôr em causa a segurança nacional e que, em última instância, podem ser geradoras de conflitos. As estruturas do Estado, devem pois estar aptas a desencadear uma resposta oportuna e apropriada a situações que afectem o Estado e a população. A institucionalização de um SNGC com a consequente objectivação de responsabilidades dos diversos órgãos e entidades envolventes, garante ao Estado os instrumentos e mecanismos necessários à prevenção, controlo e gestão de eventuais situações de crise, sejam elas de índole nacional ou internacional. É preciso tomar consciência de que nenhum ministério pode alcançar a visão global que exigem os novos tempos, tal como nenhuma comissão sectorial, que não aborde os problemas de segurança de uma maneira ampla, pode dar uma resposta consistente aos problemas.
- Simultaneamente, tanto nas Alianças como nas OI a que pertencemos, procuram-se consolidar estruturas próprias de gestão de crises com a consequente implementação de um maior leque de medidas de gestão de crises e prevenção de conflitos. Portugal, como membro da NATO e da UE partilha em diferente medida a gestão das crise internacionais com os seus parceiros aliados, razão pela qual deverá estar apto a implementar as decisões colectivas que forem adoptadas. As actuais estruturas à disposição do Governo para a tomada de decisões neste âmbito, continuam a ser as mesmas de há vinte anos. Tornaram-se obsoletas e hoje são inadequadas para dar resposta às crescentes necessidades do Governo neste terreno. Se de facto Portugal pretende não só consolidar a sua presença a nível internacional, mas também contribuir com uma visão estratégica própria, deverá dotar-se de um SNGC. A prática dos mecanismos institucionais hoje existentes assim o sugere e, em todo caso, o papel internacional de Portugal também o exige.

- As questões de segurança e defesa constituem hoje matéria a que os Governos dedicam a máxima atenção, em virtude do conteúdo da segurança se ter alargado para além dos aspectos militares e recair sobre as competências de vários ministérios. Após decisão do PM, é necessário mobilizar os recursos necessários e dar corpo à organização encarregue de gerir esses recursos. Uma resposta operacional para uma correcta gestão de crises passa pela produção de planos de contingência, com o objectivo de garantir o funcionamento das actividades fundamentais, nomeadamente nos sectores de produção e abastecimento alimentar, industrial e energético, dos transportes, das comunicações, da protecção das populações e do apoio civil ao esforço militar.
- Não há um sistema de gestão de crises se não houver de igual modo um sistema de resposta (gestão das consequências) a essa crise. É por essa razão que a palavra "sistema" faz parte do âmbito do nosso trabalho. Uma organização eficaz é o conceito que não só está no âmago duma estratégia nacional abrangente, como é o seu esteio – do princípio (medidas preventivas, antecipadas) até ao fim (da gestão e resposta à crise e às consequências dos acontecimentos). Uma estratégia nacional coesa e abrangente passa pela criação de uma Entidade que promova a necessária coordenação transversal entre os diversos ministérios, por forma a apoiar o PM no exercício das suas responsabilidades em matéria de defesa.

### **Propostas e recomendações**

Embora a natureza de um trabalho deste género não deva incluir uma proposta, é nossa intenção dar mais um contributo. Deste modo, propomos que em termos legislativos:

- Seja clarificada e tipificada<sup>92</sup> a situação de “estado de crise” e sobre a qual sugerimos a adopção de uma definição de *Crise* que deverá abranger as situações que no ambiente interno ou externo de um Estado afectem a segurança nacional, o funcionamento normal do país, as condições de vida das populações e o tecido sócio-económico do País, podendo, em última instância, degenerar em violência e conflito. Tal facto deverá repercutir-se na CRP, na LDNFA e na Lei que regula os estados de sítio e de emergência.
- Sejam clarificadas as competências dos diversos ministros na preparação e adaptação dos seus serviços a situações de crise.
- Sejam clarificadas as competências do CEMGFA em situações de crise, nomeadamente no que concerne ao exercício do comando das forças de segurança.

---

<sup>92</sup> CRP, LDNFA ou em diploma próprio.

- Seja institucionalizado um SNGC com base na estrutura apresentada na Figura 11, o qual, na directa dependência do PM deverá incluir:
  - Um órgão específico para a condução política da crise: o Gabinete de Crise com o objectivo de apoiar o PM na condução política das situações de crise, cuja composição seja de geometria variável de acordo não só das características da crise, como do seu âmbito: internacional, nacional, ou regional ( Ver Figura 6).

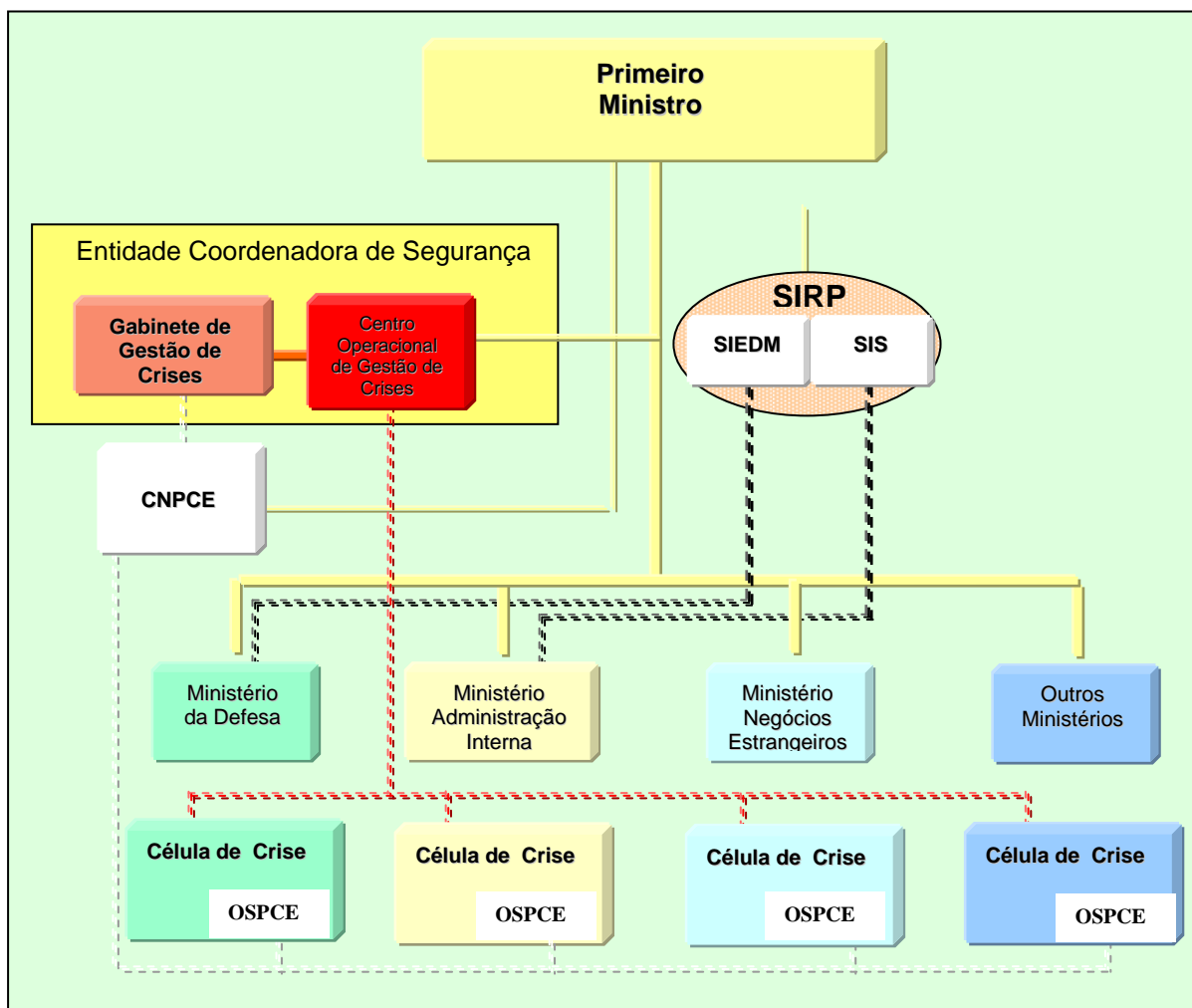


Figura 11 – Sistema nacional de gestão de crises.

- Um órgão destinado à gestão da resposta á crise: constituído para seguir as ameaças, reagir, coordenar os recursos humanos e materiais, sejam eles locais ou nacionais, públicos ou privados. De constituição variável, deverá adaptar-se às circunstâncias do momento e “crescer” de acordo com a natureza da crise e a sua gravidade. Uma possível solução é apontada na Figura 6.
- Que no tocante às infra-estruturas necessárias ao seu funcionamento, o desejável será a construção de raiz de um COGC, contudo, e tendo em conta a realidade nacional,

poderão ser aproveitadas as salas de operações do COFAR existentes no EMGFA e, em alternativa,<sup>93</sup> a sala de acompanhamento de situação do CNPCE. De qualquer modo, alerta-se para o facto de que nenhuma delas, presentemente, obedece aos requisitos essenciais ao seu normal funcionamento.

- Uma Entidade Coordenadora de Segurança a qual, cada vez faz mais sentido face à necessidade de coordenação transversal entre os diversos ministérios, por forma a apoiar o PM no exercício das suas responsabilidades em matéria de defesa. Face ao crescente carácter interministerial e multilateral que as questões da segurança e defesa assumem nos dias de hoje, é de primordial importância a realização de estudos coordenados sobre as questões da política de defesa, acompanhamento de crises e conflitos internacionais, coordenação de medidas de defesa e a organização dos meios de comando e controlo necessários ao Governo.

Está pois concluído o nosso trabalho, que se espera tenha sido do agrado do leitor e que de igual modo tenha correspondido às expectativas lançadas na introdução. Sem querermos ser pretensiosos, temos consciência de que muito mais ficou por abordar, nomeadamente no que concerne à profundidade da investigação. Seria interessante investigar a perspectiva anglo-saxónica e a perspectiva nórdica no que concerne à matéria de gestão de crises, por forma a identificar outras soluções e outras visões. Por outro lado, não deixa de ser verdade que este assunto não pode ser visto de uma forma hermética. Pela sua própria natureza, o ideal seria fazer um estudo concorrente referente à estrutura superior da defesa, adaptando-a aos novos desafios que se avizinham. Esse é também um desafio que aqui deixamos.

---

<sup>93</sup> Como também em acumulação, face á necessidade de redundância do sistema.

## Referências Bibliográficas

### Livros

- AMARAL, Prof. Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. Volume 1, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 1994.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria Geral da Administração*. 5ª edição, Editora McGraw-Hill, Volume 2, s.l., 1998.
- COUTO, General Abel Cabral. *Elementos de Estratégia*. Volume I, Instituto de Altos Estudos Militares, IAEM, 1989.
- JERVIS, Robert. "Psychology and Crises Management" in *Avoiding the Brink – Theory and Practice in Crisis Management*. Center for Strategic and International Studies, Washington DC, 1991.
- MAGALHÃES, António José. *Planeamento Estratégico de Protecção Civil – Fundamentos e Regras Práticas*. Dissertação de Mestrado em Planeamento Regional e Urbano apresentado à Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Novembro de 1999.
- MERTON, Thomas. "Anatomy of a Crisis" in *Crisis Management-Planning for the Inevitable*. American Management Association; s.l, 1989.
- NATO GENERIC CRISIS MANAGEMENT HANDBOOK, 1999 Edition (Document EAPC(COEC)D(99)1. Brussels: Council Operations and Exercise Committee, 1999.
- "Principes De Conduite Pendant, Après Et Avant Une Crise" in *Formation à la Conduite Stratégique*, Chancellerie Fédérale, Edition Française, 2001.
- RASCÃO, José. *Sistemas de Informação para as Organizações*. 1ª Edição, Edições Sílabo, Lisboa, Janeiro de 2001.

### Artigos de Revistas

- BISPO, General Jesus. “A Génese da Crise”, in *Nação e Defesa*, Número 72 – Outubro - Dezembro, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 1994.
- LAGADEC, Patrick . “Risques Collectifs Et Situations De Crise“ in *Les Cahiers du GIS* –, Nº 1, Julho de 2001.
- OLIVEIRA, Gisela. “Como gerir a informação – a comunicação e as catástrofes” in *Protecção Civil*, Nº4, Revista Portuguesa de Protecção e Socorro, Outubro de 2002.
- PÉREZ, Coronel Francisco Serrano. “Prevención y Conducción de Crisis”, in *Ejército*, Número 630, Ano LIII, Publicações do Estado Maior do Exército Espanhol, Madrid, Julho de 1992.
- PÉREZ, Coronel Francisco Serrano. “La Dirección da Infraestrutura y Seguimento para Situaciones de Crisis”, in *Ejército*, Número 635, Ano LIII, Publicações do Estado Maior do Exército Espanhol, Dezembro de 1992.
- RAMALHO, General Pinto. “A crise Internacional – a sua Gestão”, in *Estratégia*, Volume XII, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Lisboa, 2000.
- SEGURA, Tenente Coronel Agustín Alcázar. “Situaciones de Crisis”, in *Ejército*, Número 636, Ano LIII, Publicações do Estado Maior do Exército Espanhol, Madrid, Janeiro de 1993.

### Trabalhos

- GOMES, Major Fernando António de Oliveira. “Teorias da decisão” in *Trabalhos de Investigação Individuais do Curso de Estado Maior 1995-97*, Documento Número 7, IAEM, 1997.
- SANTOS, Major Lúcio A. Barreiro dos. “A Informação e a Estratégia” in *Trabalhos de Investigação Individuais do Curso de Estado Maior 1995-97*, Documento Número 16 - Anexo H, IAEM, 1997.

- SILVA, Ferreira da. “Crisis Response Operations versus Military Operations Other Than War”. TILD do Curso de Estado Maior 1999-2001, IAEM, 2001.

### **Documentos**

- LORD, Carnes. “Crisis (Mis) Management “, in *Fletcher School of Law and Diplomacy at Tufts University*, 1999.
- MDN, *Directiva Ministerial de Defesa Militar*, s.l., Janeiro de 2002.
- MITROFF, Ian I. “Les Principes Fondamentaux de la Gestion de Crise" in *Revue Les Echos*, França, 2002.
- Parecer Nº 147/2001. “Forças Armadas – defesa nacional – defesa militar – ameaça externa – terrorismo – missões de interesse público – segurança interna” in *Diário da República* número 40 de 16 de Fevereiro de 2002.
- PAUVERT, Bertrand, “Le Cadre Juridique de la Gestion des Crises par les Autorités Locales ” in *Journal des Accidents et des Catastrophes*.
- PINTO, TCor Luís Valença. “Notas sobre as Teorias das Crises – Notas Suplementares 89003”, Secção de Ensino de Estratégia, IAEM, Novembro de 1987.
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS – CNPCE. *Directiva de Planeamento para o Biénio 2002/2003*, CNPCE, Dezembro de 2001.
- SANTOS, General Loureiro dos. 1999. “Novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional” in *Estudo Parcelar Curso de Estado Maior 98/2000*, Documento 3.d. , IAEM, Novembro de 1999.
- SÉCRETARIAT GÉNÉRALE DE LA DÉFENSE NATIONALE. *Memento De Coopération Civilo- Militaire et de Gestion de Crise*, Edição de Novembro de 2000.
- SOMMARUGA, Dr Cornelio. “Relationship Between Humanitarian Action and Political-Military Action” , International Symposium - Brussels, Fevereiro de 1998.

### **Legislação Nacional**

- Constituição da República Portuguesa.
- Lei nº 29/82 de 13 de Dezembro - Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas.
- Lei nº 30/84 de 05 de Setembro - Lei Quadro do Sistema de Informações da República.
- Lei nº 44/86 de 30 de Setembro - Lei do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência.
- Lei nº 20/87 de 12 de Junho - Lei da Segurança Interna.
- Lei nº 11/91 de 29 de Agosto - Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas,
- Lei nº 20/95 de 13 de Julho - Lei da Mobilização e Requisição no Interesse da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei nº 153/91 de 02 de Abril - Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência,
- Decreto-Lei nº 203/93 de 03 de Junho - Lei Orgânica do Serviço Nacional de Protecção Civil.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 9/94 de 4 de Fevereiro - Conceito Estratégico de Defesa Nacional
- Sistema de Alerta Nacional.

### **Legislação Espanhola**

- Constituição Espanhola de 6 de Dezembro de 1978, modificada pela Reforma de 27 de Agosto de 1992.
- Ley Orgánica 6/1980, de 1 de Julio, Por La que se Regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.
- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de Junio, de Los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.
- Real Decreto 2639/1986, de 30 de Diciembre, Por el que se Crea la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.
- Real Decreto 1883/1996, de 2 de Agosto, de La Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa.
- Real Decreto 573/1997, de 18 de Abril, Por el que se Modifica el Real Decreto 888/1986, de 21 de Marzo, sobre Composición, Organización y Régimen de Funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil.
- Real Decreto 1087/2000, de 8 de Junio, Por el que se Modifica la Estructura Orgánica de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno.



### **Legislação Francesa**

- Constituição Francesa de 1958.
- Décret n° 83-321 du 20 avril 1983 relatif aux pouvoirs des commissaires de la république en matière de défense de caractère non militaire.
- Décret 86-1231 du 02 Décembre 1986 - Décret relatif aux centres opérationnels de défense.
- Décret n° 90-394 du 11 mai 1990 relatif au code d'alerte national.
- Décret 95-523 du 03 Mai 1995 - Décret relatif à la désignation et aux attributions des délégués et correspondants de zone de défense .
- Décret no 96-67 du 29 janvier 1996 relatif aux compétences du secrétaire général de la défense nationale dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information.
- Décret no 2002-890 du 15 mai 2002 relatif au Conseil de sécurité intérieure.

### **Bibliografia Auxiliar**

#### **Obras de referência**

- CANOTILHO, Gomes. *Os Poderes do Presidente da República*. Almedina, Coimbra, 1991.

#### **Obras específicas sobre o tema**

- COELHO, Cor Rodrigues. “Política de Defesa Nacional Perante as Crises: estado de emergência e estado de sítio”, TILD do Curso Superior de Comando e Direcção, IAEM, 1984.
- JÁCOBE, Cor Pedro Manuel Caimoto. *A Defesa Nacional numa Estratégia Integrada*. TILD do Curso Superior de Comando e Direcção, IAEM, 1996.
- MARTINS, Teles et all. "*Estados de Excepção*" in *Defesa Nacional*, Anais do Clube Militar Naval, Ano CXXXII, Tomos 1 a 3, Lisboa, Janeiro a Março de 2002.
- SILVA, Cor Tirocinado António de Oliveira Baptista e. *Subsídios para a Organização do Estado em Situações de Crise*. Instituto de Defesa Nacional, 3ª Jornada CESEDEN, Madrid, Junho de 1989.

#### **Outras obras consultadas e relacionadas com o tema**

- BESSA, António Marques. *Introdução a uma Teoria do Conflito*. Lisboa, 1999.

- IAEM, Departamento de Ensino. *Metodologias de Investigação*. IAEM, Lisboa, Setembro de 2002.

### **Sites da Internet**

- [www.ac-versailles.fr](http://www.ac-versailles.fr). Lei nº59-147 de 7 Janeiro 1959, Organization Général da la Défense. Consultado em 05 de Setembro de 2002.
- [www.alize.finances.gouv.fr](http://www.alize.finances.gouv.fr). Le Haut Fonctionnaire de la Défense. Consultado em 27 de Setembro de 2002.
- [www.belt.es](http://www.belt.es). Real Decreto 2639/1986 Crea la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis. Consultado em 29 de Agosto de 2002.
- [www.cain.ulst.ac.uk](http://www.cain.ulst.ac.uk). Conflict Theory and Conflict in Northern Ireland. Consultado em 12 de Outubro de 2002.
- [www.droitsenfant.com](http://www.droitsenfant.com). Constitution Française du 1958. Consultado em 02 de Setembro de 2002.
- [www.ejercitodelaire.mde.es](http://www.ejercitodelaire.mde.es). Ley Orgánica 6/1980 e Ley Orgánica 1/1984. Consultado em 12 de Setembro de 2002.
- [www.el-mundo.es](http://www.el-mundo.es). La UE Inicia el Primer Ejercicio de Gestión de Crisis de la PESD. Consultado 28AGO02.
- [www.fletcher.tufts.edu](http://www.fletcher.tufts.edu). Seminar on Crisis Management and Complex Emergencies. Consultado em 28 de Agosto de 2002.
- [www.france.diplomatie.fr](http://www.france.diplomatie.fr). Stratégie de Coopération et Dispositif de Gestion des Crises. Consultado em em 03 de Setembro de 2002.
- [www.goico.net](http://www.goico.net). Ley Orgánica 4/1981 de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio. Consultado em 12 de Setembro de 2002.

- [www.icrc.org](http://www.icrc.org). Relationship Between Humanitarian Action and Political-Military Action. Consultado em 28AGO02.
- [www.igsap.map.es](http://www.igsap.map.es). Decreto 1161/1995 Modifica la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis. Consultado em 29 de Agosto de 2002.
- [www.igsap.map.es](http://www.igsap.map.es). Real Decreto 1883/1996, modificado pelo Real Decreto 76/2000 de La Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa. Consultado em 29 de Agosto de 2002.
- [www.intcolmar.uha.fr](http://www.intcolmar.uha.fr). Journal des Accidents et des Catastrophes. Consultado em 29 de Setembro de 2002.
- [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr). La Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles. Consultado em 23 de Setembro de 2002.
- [www.mde.es](http://www.mde.es). Situaciones de Crisis. Consultado em 10 de setembro de 2002.
- [www.moncloa.es](http://www.moncloa.es). Real Decreto 811/200.
- [www.nato.int](http://www.nato.int). Exercice de Gestion des Crises (CMX 2002), OTAN - Communiqués de Presse. Consultado em 24 de Janeiro de 2002.
- [www.ndu.edu](http://www.ndu.edu). Handbook for Interagency Management of Complex Contingency. Consultado em 02 de Setembro de 2002.
- [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int). The Canadian Centre for Emergency Preparedness. Consultado em 20 de Abril de 2002.
- [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int). Organizing and Managing a Multi-Organization Response. Consultado em 09 de Abril de 2002.

- [www.seas.gwu.edu](http://www.seas.gwu.edu). Institute for Crisis, Disaster, and Risk Management. Consultado em 9 de Abril de 2002.
- [www.sispain.org](http://www.sispain.org). Constituição de Espanha. Consultado a 28 de Agosto de 2002 .
- [www.tesseractconsulting.co.uk](http://www.tesseractconsulting.co.uk). The Psychology of Crisis Management. Consultado em 10 de Outubro de 2002.
- [www.tiempodehoy.com](http://www.tiempodehoy.com). “España No Está Preparada Contra Un Ataque Bioquímico y Sólo Existen 200 Refugios NBQ.” In *Revista On-Line Tiempo de Hoy*. Artigo consultado em 10SET02.
- [www.urd.org](http://www.urd.org). Prevention Et Gestion Des Crises - Un Role Pour Les ONG ? Consultado em 28 de Agosto de 2002.
- [www.utad.pt](http://www.utad.pt) .Os Diferentes Riscos de Protecção Civil. Consultado em 28 de Agosto de 2002.
- [www2.ac-lille.fr/défense/Documentations](http://www2.ac-lille.fr/défense/Documentations). “La défense global - Fiches thématiques“ in *Service Interministériel des Affaires Civiles et Economiques de Défense et de la Protection Civile*. Consultado em 29SET02.

## Índice Onomástico

### A

Abel Cabral Couto .....	4
Agustín Alcázar Segura .....	23
António José Magalhães .....	9

### C

Carnes Lord .....	28
Cornelio Sommaruga .....	34

### D

Diogo Freitas do Amaral .....	5
-------------------------------	---

### F

Fernando A. de Oliveira Gomes .....	8
Francisco Serrano Pérez .....	24

### G

Gisela Oliveira .....	11
-----------------------	----

### H

Herbert Simon .....	8
---------------------	---

### I

Idalberto Chiavenato .....	8
----------------------------	---

### J

Jesus Bispo .....	9, 43
José Rascão .....	4

**L**

Loureiro dos Santos .....	23
Lúcio A. Barreiro dos Santos .....	5, 9
Luís Valença Pinto .....	12

**M**

Marcel Ayme .....	1
-------------------	---

**P**

Patrick Lagadec .....	11
Pinto Ramalho .....	3, 12, 20, 28

**R**

Robert Jervis .....	12
---------------------	----

**T**

Thomas Schelling .....	9
------------------------	---

**V**

Véronique Geoffroy .....	24, 35
--------------------------	--------

**W**

Willian G. Cunningham .....	9, 13, 18
-----------------------------	-----------

**Índice Remissivo****A**

Acidente grave .....	4
Açores .....	26, 29, 37
Administração, contribuições da.....	7
Agressão.....	13, 17
Ajuda humanitária.....	25
Alerta Nacional	
SIALNAC .....	Consulte
Alerta, medidas de .....	19
Alianças.....	48
Ameaças.....	2, 17, 24, 31, 42, 50
Angola.....	20
Apoio à paz .....	25
Apoio à paz, missões de.....	1
Armas de Destruição Maciça .....	1, 44
Assembleia da República.....	37
Atribuições, conceito de.....	5

**C**

Calamidade .....	4
Catástrofes.....	22, 24, 34
Célula de Avaliação .....	33, 34
Célula de Planeamento.....	33, 34
Células de Crise .....	26
CEMGFA.....	19, 32
CEMGFA, competências do .....	18
Centro de Comunicações .....	35
Centro de Crise .....	31, 34
Centro de Transmissões .....	32
Centro Operacional de Gest.....	32
Centro Operacional de Gestão de Crises, atribuições.....	32
Centro Operacional de Gestão de Crises, competências.....	32
Centro Operacional de Gestão de Crises, objectivo.....	31
Chefe de Governo .....	2
Ciberespaço.....	1
CIMIC.....	34
CMX .....	40, 43, 44
CNPCE.....	6, 19, 20, 21, 27, 32, 35, 43, 44, 45, 46
COGC .....	31, 32, 33, 35, 37, 43, 45, 47
Competências.....	12, 19, 26, 28, 30, 34, 35, 49
Competências, conceito de.....	5
Comunicação social .....	10
Comunicação social, órgãos de.....	11
Comunicação, princípios da gestão de crises.....	15
Comunicações .....	9, 18, 28, 35, 40, 47, 49
Conceito de crise.....	21, 22

Conceito de defesa .....	24
Conceito de segurança .....	24
Condução da Crise .....	15
Conceito Estratégico de Defesa Nacional .....	17
Conflitos.....	1, 2, 13, 14, 24
Conflitos étnico-religiosos .....	24
Conflitos, prevenção de .....	1, 2
Conselho Superior de Defesa Nacional .....	38
Cooperação civil-militar .....	21, 22
Crise .....	1, 2, 3, 6, 21, 23, 30, 36, 37, 44, 47
Crise interna .....	21, 22, 23
Crise internacional .....	9, 12, 20, 21, 22, 34
Crise, células de .....	27
Crise, conceito adoptado .....	24
Crise, condições para uma .....	24
Crise, condução política da .....	26, 29
Crise, consequências da .....	41
Crise, definição de .....	23
Crise, esquema teórica da .....	24
Crise, estado de .....	22
Crise, órgão de gestão da resposta à .....	31
Crise, processo de análise de uma.....	16
Crise, processo de decisão em situações de .....	9
Crise, tipologia da .....	24
Crises humanitárias .....	1
Constituição da República Portuguesa.....	4, 17, 19, 49
Cruz Vermelha .....	20, 35

## D

Decisão racional, processo de .....	8
Decisão, a psicologia no processo de.....	12
Decisão, estrutura de apoio à .....	23
Decisão, órgão de.....	28
Decisão, processo de .....	9
Decisão, racionalidade da .....	8
Decisão, Sistemas de Apoio à.....	9
Decisão, tomada de .....	3, 16
Decisor .....	9, 10, 28
Decisor, influência da informação no .....	10
Decisor, pressão psicológica no .....	12
Defesa .....	1, 2, 10, 17, 18, 21, 22, 24, 25, 26, 30, 34, 41, 49
Defesa civil .....	21
Defesa económica .....	21
Defesa militar.....	18, 21
Defesa nacional .....	2, 3, 48
Defesa nacional .....	



**E**

Emergência .....	4, 18, 19, 21, 26, 29, 32, 35
EMGFA.....	6, 20, 44, 45, 46
Emigração .....	1
Ensinamentos .....	16
Entidade Coordenadora de Segurança .....	38
Espanha .....	5, 25, 45
Estado de crise .....	18
Estado de emergência .....	4
Estado de sítio .....	4
Estado fora da normalidade .....	4, 18
Estados de normalidade, cenários de alteração.....	3
Estratégia, contribuição da.....	7
Estratégia, contributos da.....	12
Estrutura do SNGC .....	26

**F**

França.....	5, 22, 25, 34, 43, 45
-------------	-----------------------

**G**

Gabinete de Crise.....	20, 21, 26
Gabinete de Gestão de Crises .....	27, 28
Gabinete de Gestão de crises, competências.....	30
Gabinete de gestão de crises, objectivo do .....	28
Gabinete de Prospectiva e Planeamento Estratégico .....	39
Gabinete de Relações Públicas .....	12, 28
Gestão de crises.....	1, 5, 6, 7, 19, 23, 28, 33, 34, 36, 37, 39, 41, 44, 48, 49, 51
Gestão de crises, a Informação na.....	11
Gestão de crises, a Psicologia na .....	12
Gestão de crises, actual organização.....	6
Gestão de Crises, Comunicação Social na.....	11
Gestão de crises, exercícios de.....	33
Gestão de crises, medidas de .....	1
Gestão de crises, medidas preventivas para a .....	15
Gestão de crises, natureza multidisciplinar da .....	7
Gestão de Crises, Princípios da.....	14
Gestão de Crises, Sistema espanhol.....	21
Gestão de Crises, Sistema francês .....	
Guerra .....	3, 12, 14, 18, 21, 22, 24, 26
Guerra .....	4
Guiné.....	6, 20

**H**

Herbert Simon	
Teoria da Decisão .....	Consulte

**I**

Imigração .....	24
INETI.....	42
Informação .....	5, 9, 12, 22, 32, 34, 36, 37, 40, 44, 45, 47
Informação estratégica .....	10
Informação pública .....	10, 34
Informação pública, política de.....	12, 28
Informação, princípio da gestão de crises.....	15
Informação, requisitos da.....	10
Informações.....	9, 37, 42, 44, 47
Informática.....	45, 46
Infra-estrutura Modelo .....	46
Infra-estruturas .....	II, 3, 23, 50
Interministerial.....	2, 20, 25, 26, 30, 34
Investigação Operacional.....	10

**L**

LDNFA .....	17, 18, 49
Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas.....	17
Lei da Mobilização e Requisição no Interesse da Defesa Nacional .....	17
Lei da Segurança Interna .....	17
Lei do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência .....	17
Lei nº 11/91 .....	17
Lei nº 20/87.....	17
Lei nº 20/95.....	17
Lei nº 44/86.....	17
Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas .....	17
Lições aprendidas.....	21, 33, 34, 40, 43, 45, 46

**M**

Macro teoria do conflito.....	13
Madeira .....	26, 29, 37
Manual de Gestão de Crises.....	3, 37, 40, 43
MDN .....	6, 20, 32, 37, 43, 44, 46, 47
Micro Teoria do Conflito .....	13
Ministro da Administração Interna .....	30
Ministro da Defesa Nacional .....	20, 30
Ministro da Economia.....	30
Ministro das Negócio Estrangeiros .....	30
Ministro dos Negócio Estrangeiros .....	20, 30

**N**

Narcotráfico .....	25
NATO .....	1, 3, 5, 6, 19, 21, 26, 35, 40, 44, 47, 48
NBQ.....	24

**O**

ODGC .....	33, 37, 46, 47
ONG.....	34
Organizações internacionais .....	26
ORGC .....	33, 43, 46, 47
OSGC.....	27, 43, 47
OSPCE .....	36
OSPCE, competências .....	36

**P**

Procuradoria Geral da República .....	18
Plano de Funcionamento de Serviços Mínimos .....	42
Plano de Luta contra o Terrorismo .....	42
Plano de Protecção de Instalações Cíveis e Militares.....	42
Plano de Regulação da Circulação.....	42
Plano de Requisição Cível .....	42
Plano de Vigilância e encerramento de Fronteiras .....	42
Planos.....	3, 7, 30, 32, 33, 40, 41, 42, 43, 45
Planos de Contingência.....	40, 42
Primeiro Ministro.....	3, 26, 28, 30, 32, 33, 37, 43, 50
Política Europeia de Segurança e Defesa.....	1
Pré-crise, Detecção precoce das crises.....	14
Pressupostos do SGC Francês.....	22
Pressupostos do SNGC .....	25
Pressupostos, de situações de crise .....	2
Princípios da Comunicação em gestão de crises.....	11, 28
Programação Dinâmica .....	10
Programação Linear .....	10
Protecção Cível.....	10, 21, 22, 27
Psicologia, contribuições da.....	7

**R**

Ramos do saber, contribuições de outros.....	6, 7
Rede de Parcerias .....	47

**S**

Schelling	
Teoria dos Jogos .....	Consulte
Segurança.....	1, 2, 4, 17, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 30, 32, 35, 37, 45, 46, 47, 49
Segurança interna.....	32
Segurança Nacional .....	4
Senior Civil Emergency Planning Committee .....	35
Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares .....	37
Serviço Permanente de Alerta.....	33
SIALNAC .....	17, 19, 40, 44
Sistema de Apoio à Decisão .....	40, 42

Sistema de Gestão de Crises, conceito de .....	5
Sistema de gestão de crises, modelos de outros países .....	21
Sistema de Informações .....	37
Sistema de Informações da República .....	28
SNGC.....	7, 25, 26, 31, 33, 40, 45, 47
SNGC, composição do.....	27
SNGC, necessidade de institucionalização .....	6
SNGC, objectivos do .....	26
SNPC.....	32, 37, 47
Sociologia, contribuições da .....	II, 7, 12
Stress .....	Consulte a psicologia na gestão de crises

## T

Telecomunicações.....	5, 22, 42, 45, 46
Tempestização.....	46
Teoria da Decisão .....	8
Teoria da Informação .....	10
Teoria da Psicologia.....	12
Teoria das Crise .....	12
Teoria do Sistema Inimigo.....	13
Teoria dos conflitos.....	13
Teoria dos Grafos.....	10
Teorias dos jogos .....	9
Terrorismo.....	14, 22, 24, 25, 37, 42
Thomas Schelling	
Teoria dos Jogos .....	Consulte
Timor.....	6, 20
Tráfico de droga.....	48

## U

UE .....	2, 3, 5, 6, 26, 33, 44
UE, estruturas de gestão de crises na .....	1
Unidade de Alerta .....	31, 33
Unidade de Protecção .....	32, 35

## V

Vice-PM.....	28
--------------	----

## **Índice de Apêndices**

<b>Apêndice 1 - Sistema de Gestão de Crises de Espanha .....</b>	<b>Apd 1/1</b>
<b>Apêndice 2 - Sistema de Gestão de Crises da República Francesa .....</b>	<b>Apd 2/1</b>
<b>Adenda A - Esquema de Organização de um Centro Operacional de Defesa .....</b>	<b>Adn A/1</b>
<b>Adenda B –Estrutura do sistema Nacional de Alerta .....</b>	<b>Adn B/1</b>
<b>Apêndice 3 - Caracterização das Crises .....</b>	<b>Apd 3/1</b>
<b>Apêndice 4 - Requisitos de um Sistema de Gestão de Crises .....</b>	<b>Apd 4/1</b>
<b>Apêndice 5 – Plano de Contingência para Situações de Crise.....</b>	<b>Apd 5/1</b>

## **Índice de Anexos**

**Anexo A – Entrevista com o Director Geral de Política de Defesa Nacional ..... Anx A/1**

**Anexo B – Entrevista com o Director do Projecto SIMDEF ..... Anx B/1**

## LISTA DE ABREVIATURAS

**ADM** – Armas de Destruição Maciça  
**AR** – Assembleia da República  
**CC** – Centro de Crise  
**CEDN** – Conceito Estratégico de Defesa Nacional  
**CEM** – Chefe de Estado Maior  
**CEMGFA** – Chefe de estado Maior General das Forças Armadas  
**CIMIC** – Cooperação Civil – Militar  
**CM** – Conselho de Ministros  
**CMX** – Crises Management Exercise  
**CNPCE** – Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência  
**COGC** – Centro operacional de Gestão de Crises  
**CP** – Caminhos de Ferro Portugueses  
**CRP** – Constituição da República Portuguesa  
**CT** – Centro de Transmissões  
**CVP** – Cruz Vermelha Portuguesa  
**DGPDN** – Direcção Geral de Política de Defesa Nacional  
**DINFO** –  
**EDP** – Electricidade de Portugal  
**EMGFA** – Estado maior General das Forças Armadas  
**EUA** – Estados Unidos da América  
**FA** – Forças Armadas  
**FEMA** – Federal Emergency Management Agency  
**GGC** – Gabinete de Gestão de Crises  
**GNR** – Guarda Nacional Republicana  
**I&D** – Investigação e Desenvolvimento  
**LDNFA** – Lei de defesa Nacional e das Forças Armadas  
**MAI** – Ministério da Administração Interna  
**MDN** – Ministério da Defesa Nacional  
**ME** – Ministério da Economia  
**MF** – Ministério das Finanças  
**MGC** – Manual de Gestão de Crises  
**MNE** – Ministério dos Negócios Estrangeiros

**MS** – Ministério da Saúde  
**NATO** – North Atlantic Treaty Organization  
**ODGC** – Órgãos Distritais de Gestão de Crises  
**OI** – Organizações Internacionais  
**ONG** – Organizações Não Governamentais  
**ORGC** – Órgãos Regionais de Gestão de Crises  
**OSCE** – Organização para a Segurança e Cooperação Europeia  
**OSGC** – Órgãos Sectoriais de Gestão de Crises  
**PESD** – Política Europeia de Segurança e Defesa  
**PGR** – Procuradoria Geral da República  
**PM** – Primeiro Ministro  
**PR** – Presidente da República  
**PSP** – Polícia de Segurança Pública  
**PT** – Portugal Telecom  
**RTP** – Rádio televisão Portuguesa  
**SEPAL** – Sistema Permanente de Alerta  
**SGC** – Sistema de Gestão de Crises  
**SIALNAC** – Sistema de Alerta Nacional  
**SIEDM** – Serviço de Informações Estratégicas de Defesa Militar  
**SIRP** – Sistema de Informações da República Portuguesa  
**SIS** – Serviço de Informações e Segurança  
**SNGC** – Sistema Nacional de Gestão de Crises  
**SNMG** – Serviço Nacional de Meteorologia e Geofísica  
**SNPC** – Serviço Nacional de Protecção Civil  
**UE** – União Europeia



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Livros

- AMARAL, Prof. Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. Volume 1, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 1994.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria Geral da Administração*. 5ª edição, Editora McGraw-Hill, Volume 2, s.l., 1998.
- COUTO, General Abel Cabral. *Elementos de Estratégia*. Volume I, Instituto de Altos Estudos Militares; IAEM; 1989.
- JERVIS, Robert. "Psychology and Crises Management" in *Avoiding the Brink – Theory and Practice in Crisis Management*. Center for Strategic and International Studies, Washington DC; 1991.
- MAGALHÃES, António José. *Planeamento Estratégico de Protecção Civil – Fundamentos e Regras Práticas*. Dissertação de Mestrado em Planeamento Regional e Urbano apresentado à Universidade Técnica de Lisboa; Lisboa, Novembro de 1999.
- MERTON, Thomas. "Anatomy of a Crisis" in *Crisis Management-Planning for the Inevitable*. American Management Association; s.l., 1989.
- NATO GENERIC CRISIS MANAGEMENT HANDBOOK, 1999 Edition (Document EAPC(COEC)D(99)1. Brussels: Council Operations and Exercise Committee, 1999.
- "Principes De Conduite Pendant, Après Et Avant Une Crise" in *Formation à la Conduite Stratégique*, Chancellerie Fédérale, Edition Française, 2001.
- RASCÃO, José. *Sistemas de Informação para as Organizações*. 1ª Edição, Edições Sílabo, Lisboa, Janeiro de 2001.

### Artigos de Revistas

- BISPO, General Jesus. “A Génese da Crise”, in *Nação e Defesa*, Número 72 – Outubro - Dezembro, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 1994.
- LAGADEC, Patrick . “Risques Collectifs Et Situations De Crise“ in *Les Cahiers du GIS* –, Nº 1; Julho de 2001.
- OLIVEIRA, Gisela; “Como gerir a informação – a comunicação e as catástrofes” in *Protecção Civil*, Nº4, Revista Portuguesa de Protecção e Socorro, Outubro de 2002.
- PÉREZ, Coronel Francisco Serrano. “Prevención y Conducción de Crisis”, in *Ejército*, Número 630, Ano LIII, Publicações do Estado Maior do Exército Espanhol, Madrid, Julho de 1992.
- PÉREZ, Coronel Francisco Serrano. “La Dirección da Infraestrutura y Seguimento para Situaciones de Crisis”, in *Ejército*, Número 635, Ano LIII, Publicações do Estado Maior do Exército Espanhol, Dezembro de 1992.
- RAMALHO, General Pinto. “A crise Internacional – a sua Gestão”, in *Estratégia*, Volume XII, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Lisboa, 2000.
- SEGURA, Tenente Coronel Agustín Alcázar. “Situaciones de Crisis”, in *Ejército*, Número 636, Ano LIII, Publicações do Estado Maior do Exército Espanhol, Madrid, Janeiro de 1993.

## **Trabalhos**

- SILVA, Ferreira da. “Crisis Response Operations versus Military Operations Other Than War”. TILD do Curso de Estado Maior 1999-2001, IAEM, 2001.
- SANTOS, Major Lúcio A. Barreiro dos. “A Informação e a Estratégia” in *Trabalhos de Investigação Individuais do Curso de Estado Maior 1995-97*, Documento Número 16 - Anexo H, IAEM, 1997.

- GOMES, Major Fernando António de Oliveira. “Teorias da decisão” in *Trabalhos de Investigação Individuais do Curso de Estado Maior 1995-97*, Documento Número 7, IAEM, 1997.

## **Documentos**

- MDN, *Directiva Ministerial de Defesa Militar*, s.l., Janeiro de 2002.
- LORD, Carnes. “Crisis (Mis) Management “, in *Fletcher School of Law and Diplomacy at Tufts University*, 1999.
- MITROFF, Ian I. “Les Principes Fondamentaux de la Gestion de Crise" in *Revue Les Echos*, França, 2002.
- PAUVERT, Bertrand, “Le Cadre Juridique de la Gestion des Crises par les Autorités Locales ” in *Journal des Accidents et des Catastrophes*.
- Parecer Nº 147/2001. “Forças Armadas – defesa nacional – defesa militar – ameaça externa – terrorismo – missões de interesse público – segurança interna” in *Diário da República* número 40 de 16 de Fevereiro de 2002.
- PINTO, TCor Luís Valença. “Notas sobre as Teorias das Crises – Notas Suplementares 89003”, Secção de Ensino de Estratégia, IAEM, Novembro de 1987.
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS – CNPCE. *Directiva de Planeamento para o Biénio 2002/2003*, CNPCE, Dezembro de 2001.
- SANTOS, General Loureiro dos. 1999. “Novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional” in *Estudo Parcelar Curso de Estado Maior 98/2000*, Documento 3.d. , IAEM, Novembro de 1999.
- SÉCRETARIAT GÉNÉRALE DE LA DÉFENSE NATIONALE. *Memento De Coopération Civilo- Militaire et de Gestion de Crise*, Edição de Novembro de 2000.

- SOMMARUGA, Dr Cornelio. “Relationship Between Humanitarian Action and Political-Military Action” , International Symposium - Brussels, Fevereiro de 1998.

### **Legislação Nacional**

- Constituição da República Portuguesa.
- Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, Lei nº 29/82 – 13 de Dezembro
- Lei da Segurança Interna, Lei nº 20/87 – 12 de Junho.
- Lei do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência, Lei nº 44/86 – 30 de Setembro.
- Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, Lei nº 11/91 – 29 de Agosto.
- Lei da Mobilização e Requisição no Interesse da Defesa Nacional, Lei nº 20/95- 13 de Julho.
- Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência, Decreto-Lei nº 153/91 – 02 de Abril.
- Lei Orgânica do Serviço Nacional de Protecção Civil, Decreto-Lei nº 203/93 – 03 de Junho.
- Lei Quadro do Sistema de Informações da República, Lei nº 30/84 – 05 de Setembro.
- O Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Resolução do Conselho de Ministros nº 9/94 de 4 de Fevereiro;
- Sistema de Alerta Nacional.

### **Legislação Espanhola**

- Constituição Espanhola de 6 de Dezembro de 1978, modificada pela Reforma de 27 de Agosto de 1992.
- Ley Orgánica 6/1980, de 1 de Julio, Por La que se Regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.
- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de Junio, de Los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.
- Real Decreto 2639/1986, de 30 de Diciembre, Por el que se Crea la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.
- Real Decreto 1883/1996, de 2 de Agosto, de La Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa.
- Real Decreto 573/1997, de 18 de Abril, Por el que se Modifica el Real Decreto 888/1986, de 21 de Marzo, sobre Composición, Organización y Régimen de Funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil.

- Real Decreto 1087/2000, de 8 de Junio, Por el que se Modifica la Estructura Orgánica de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno.

### **Legislação Francesa**

- Constituição Francesa de 1958.
- Décret n° 83-321 du 20 avril 1983 relatif aux pouvoirs des commissaires de la république en matière de défense de caractère non militaire.
- Décret 86-1231 du 02 Décembre 1986 - Décret relatif aux centres opérationnels de défense.
- Décret n° 90-394 du 11 mai 1990 relatif au code d'alerte national.
- Décret 95-523 du 03 Mai 1995 - Décret relatif à la désignation et aux attributions des délégués et correspondants de zone de défense .
- Décret no 96-67 du 29 janvier 1996 relatif aux compétences du secrétaire général de la défense nationale dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information.
- Décret no 2002-890 du 15 mai 2002 relatif au Conseil de sécurité intérieure.

## **BIBLIOGRAFIA AUXILIAR**

### **Obras de referência**

- CANOTILHO, Gomes. *Os Poderes do Presidente da República*. Almedina, Coimbra, 1991.

### **Obras específicas sobre o tema**

- MARTINS, Teles et all. "*Estados de Excepção*" in *Defesa Nacional*, Anais do Clube Militar Naval, Ano CXXXII, Tomos 1 a 3, Lisboa, Janeiro a Março de 2002.
- SILVA, Cor Tirocinado António de Oliveira Baptista e. *Subsídios para a Organização do Estado em Situações de Crise*. Instituto de Defesa Nacional, 3ª Jornada CESEDEN, Madrid, Junho de 1989.
- COELHO, Cor Rodrigues. "Política de Defesa Nacional Perante as Crises: estado de emergência e estado de sítio", TILD do Curso Superior de Comando e Direcção, IAEM, 1984.

- JÁCOBE, Cor Pedro Manuel Caimoto. *A Defesa Nacional numa Estratégia Integrada*. TILD do Curso Superior de Comando e Direcção, IAEM, 1996.

#### **Outras obras consultadas e relacionadas com o tema**

- BESSA, António Marques. *Introdução a uma Teoria do Conflito*. Lisboa, 1999.
- IAEM, Departamento de Ensino. *Metodologias de Investigação*. IAEM, Lisboa, Setembro de 2002.

#### **Sites da Internet**

- [www.ac-versailles.fr](http://www.ac-versailles.fr). Lei nº59-147 de 7 Janeiro 1959, Organization Général da la Défense. Consultado em 05 de Setembro de 2002.
- [www.alize.finances.gouv.fr](http://www.alize.finances.gouv.fr). Le Haut Fonctionnaire de la Défense. Consultado em 27 de Setembro de 2002.
- [www.belt.es](http://www.belt.es). Real Decreto 2639/1986 Crea la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis. Consultado em 29 de Agosto de 2002.
- [www.droitsenfant.com](http://www.droitsenfant.com). Constitution Française du 1958. Consultado em 02 de Setembro de 2002.
- [www.cain.ulst.ac.uk](http://www.cain.ulst.ac.uk). Conflict Theory and Conflict in Northern Ireland. Consultado em 12 de Outubro de 2002.
- [www.el-mundo.es](http://www.el-mundo.es). La UE Inicia el Primer Ejercicio de Gestión de Crisis de la PESD. Consultado 28AGO02.
- [www.ejercitodelaire.mde.es](http://www.ejercitodelaire.mde.es). Ley Orgánica 6/1980 e Ley Orgánica 1/1984. Consultado em 12 de Setembro de 2002.
- [www.france.diplomatie.fr](http://www.france.diplomatie.fr). Stratégie de Coopération et Dispositif de Gestion des Crises. Consultado em em 03 de Setembro de 2002.

- [www.fletcher.tufts.edu](http://www.fletcher.tufts.edu). Seminar on Crisis Management and Complex Emergencies. Consultado em 28 de Agosto de 2002.
- [www.goico.net](http://www.goico.net). Ley Orgánica 4/1981 de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio. Consultado em 12 de Setembro de 2002.
- [www.icrc.org](http://www.icrc.org). Relationship Between Humanitarian Action and Political-Military Action. Consultado em 28AGO02.
- [www.igsap.map.es](http://www.igsap.map.es). Decreto 1161/1995 Modifica la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis. Consultado em 29 de Agosto de 2002.
- [www.igsap.map.es](http://www.igsap.map.es). Real Decreto 1883/1996, modificado pelo Real Decreto 76/2000 de La Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa. Consultado em 29 de Agosto de 2002.
- [www.intcolmar.uha.fr](http://www.intcolmar.uha.fr). Journal des Accidents et des Catastrophes. Consultado em 29 de Setembro de 2002.
- [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr). La Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles. Consultado em 23 de Setembro de 2002.
- [www.mde.es](http://www.mde.es). Situaciones de Crisis. Consultado em 10 de setembro de 2002.
- [www.moncloa.es](http://www.moncloa.es). Real Decreto 811/200.
- [www.nato.int](http://www.nato.int). Exercice de Gestion des Crises (CMX 2002), OTAN - Communiqués de Presse. Consultado em 24 de Janeiro de 2002.
- [www.ndu.edu](http://www.ndu.edu). Handbook for Interagency Management of Complex Contingency. Consultado em 02 de Setembro de 2002.
- [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int). Organizing and Managing a Multi-Organization Response. Consultado em 09 de Abril de 2002.

- [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int). The Canadian Centre for Emergency Preparedness. Consultado em 20 de Abril de 2002.
- [www.seas.gwu.edu](http://www.seas.gwu.edu). Institute for Crisis, Disaster, and Risk Management. Consultado em 9 de Abril de 2002.
- [www.sispain.org](http://www.sispain.org). Constituição de Espanha. Consultado a 28 de Agosto de 2002 .
- [www.tesseraconsulting.co.uk](http://www.tesseraconsulting.co.uk). The Psychology of Crisis Management. Consultado em 10 de Outubro de 2002.
- [www.tiempodehoy.com](http://www.tiempodehoy.com). “España No Está Preparada Contra Un Ataque Bioquímico y Sólo Existen 200 Refugios NBQ.” In *Revista On-Line Tiempo de Hoy*. Artigo consultado em 10SET02.
- [www.urd.org](http://www.urd.org). Prevention Et Gestion Des Crises - Un Role Pour Les ONG ? Consultado em 28 de Agosto de 2002.
- [www.utad.pt](http://www.utad.pt) .Os Diferentes Riscos de Protecção Civil. Consultado em 28 de Agosto de 2002.
- [www2.ac-lille.fr/défense/Documentations](http://www2.ac-lille.fr/défense/Documentations). “La défense global - Fiches thématiques“ in *Service Interministériel des Affaires Civiles et Économiques de Défense et de la Protection Civile*. Consultado em 29SET02.



## ADENDA A

### ESQUEMA DE ORGANIZAÇÃO DE UM CENTRO OPERACIONAL DE DEFESA

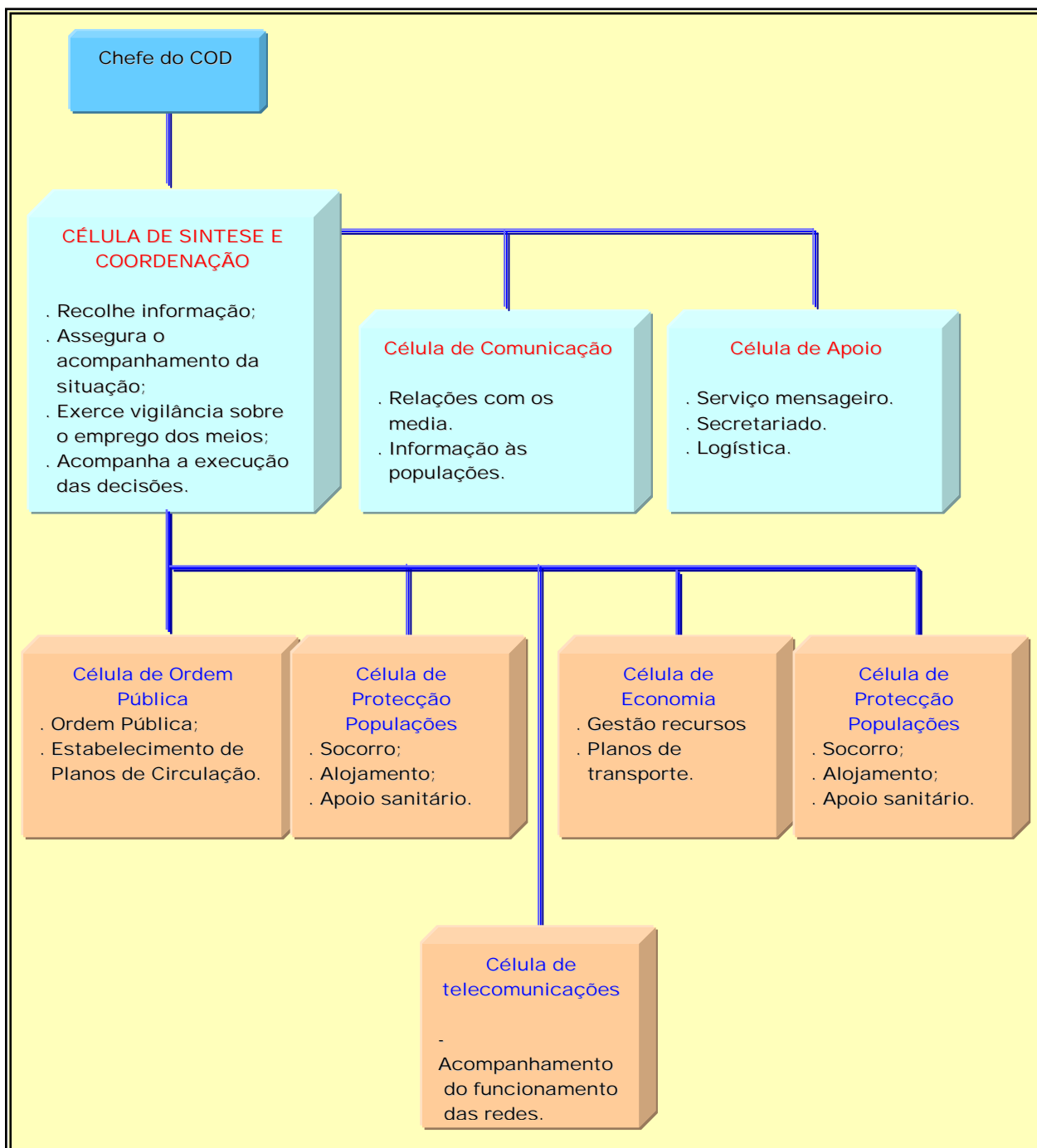


Figura 1 – Esquema de organização de um centro operacional de defesa.

Fonte: "memento de cooperation civilo-militaire et de gestion de crise".

**ADENDA B**

**ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL DE ALERTA**

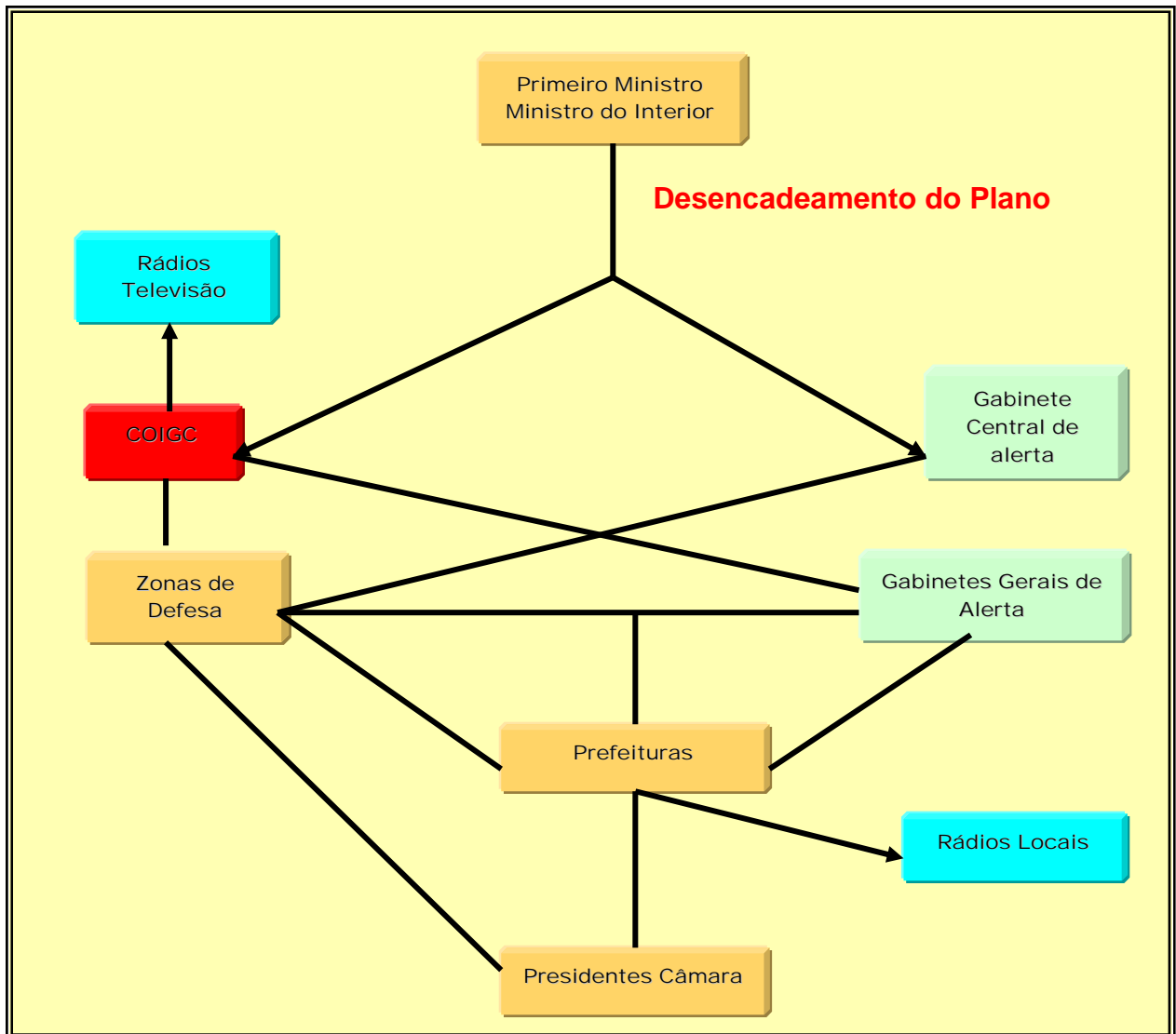


Figura 1 – Estrutura do sistema nacional de alerta.

Fonte: "memento de cooperation civilo-militaire et de gestion de crise".



## **APÊNDICE 1**

### **SISTEMA DE GESTÃO DE CRISES DE ESPANHA**

#### **INTRODUÇÃO**

Ao iniciarmos o estudo do SGC espanhol, procurámos analisar de que forma o fenómeno da crise é gerido naquele país, nos aspectos que constituem a nossa questão central, ou seja, nos aspectos estruturais, operacionais e genéticos.

Com o intuito de podermos estabelecer paralelismos e simultaneamente salvaguardar as devidas diferenças, iniciaremos o nosso estudo com uma breve caracterização do modelo governativo espanhol, da organização territorial do Estado, bem como do Ministério da Defesa. Apresentaremos de igual modo, os conceitos dos diversos estados fora da normalidade, com a finalidade de caracterizarmos o conceito de crise em vigor naquele país.

De seguida, analisamos de uma forma sintética o modelo de gestão de crises espanhol, nomeadamente nos seus aspectos mais importantes: quadro legal vigente, estrutura organizativa, planos em vigor e infra-estruturas. Por último, teceremos uma breves conclusões.

#### **Metodologia**

O nosso percurso metodológico iniciou-se efectuando uma pesquisa documental, nomeadamente a Constituição espanhola, a Directiva Nacional para a Defesa e a Lei de Defesa Nacional, entre outros. Para além da pesquisa documental, contactámos o Ministério da Defesa Espanhol. Deste modo, foi possível clarificar e aprofundar a informação colhida nos diversos documentos disponíveis, evitando possíveis desvios derivados de má interpretação ou de tradução.

#### **I. CARACTERIZAÇÃO DO MODELO GOVERNATIVO E ADMINISTRATIVO**

##### **I.1. Regime Político**

O regime político do Estado espanhol é a monarquia. O Rei é o Chefe de Estado e compete-lhe<sup>1</sup> sancionar e promulgar as leis, propor e nomear o PG, ser informado dos assuntos do Estado, presidir às sessões do CM quando entender oportuno, ou a pedido do PG. Por inerência é o Comandante Supremo das Forças Armadas.

As Cortes Gerais exercem o postulado legislativo do Estado. Aprovam os seus pressupostos e controlam a acção do governo. Representam o povo espanhol e são formadas pelo Congresso dos Deputados e pelo Senado.

---

<sup>1</sup>Artigo 61 da Constituição espanhola.

O Governo<sup>2</sup> dirige a política interna e externa, a administração civil e militar, e a defesa do Estado. Cabe ao PG, dirigir a acção governativa e coordenar os demais membros, sem prejuízo das competência e responsabilidades directas destes, na sua gestão. Compete-lhe a responsabilidade da direcção da guerra, competência esta não delegada em nenhuma outra autoridade.

## **I.2. Organização Territorial do Estado**

O Estado espanhol está organizado<sup>3</sup> em Municípios, Províncias e Comunidades Autónomas. Todas estas entidades gozam de autonomia para a gestão dos seus interesses. Os Arquipélagos e as Ilhas têm a sua administração própria. Contudo, o Estado tem competência exclusiva sobre a regulação e condução das matérias referentes a Defesa e FA.

## **II. CARACTERIZAÇÃO DO MODELO ORGANIZATIVO DA DEFESA**

### **II.1. A Defesa na Constituição**

O conceito de Defesa Nacional encontra-se devidamente fundamentado no ordenamento constitucional espanhol e vincula toda a sociedade na salvaguarda da soberania e interesses nacionais.

O Rei é por inerência o Chefe de Estado e o Comandante Supremo das Forças Armadas, cabendo-lhe, após prévia autorização das Cortes Gerais, declarar a guerra e fazer a paz<sup>4</sup>.

Ao Governo, incumbe-lhe o dever *de “dirigir a política interna e externa, a administração civil e militar e a defesa do estado”*.

A Lei Orgânica de Defesa Nacional e da Organização Militar<sup>5</sup> define “defesa nacional” como “a disposição, integração e acção coordenada de todas as energias e forças morais e materiais da nação ante qualquer forma de agressão.... . Tem por finalidade garantir de modo permanente a unidade, soberania e independência de Espanha, a sua integridade territorial e ordenamento constitucional, protegendo a vida da população e os interesses da Pátria.” A Defesa Nacional afecta não só as FA e a organização militar. É um conceito integrador que diz respeito a todos os componentes do Estado.

---

<sup>2</sup>Artigo 97 da Constituição espanhola.

<sup>3</sup>Artigo 137 da Constituição espanhola.

<sup>4</sup>Artigo 62 da Constituição espanhola.

<sup>5</sup>Lei Orgânica 6/1980, modificada pela Lei Orgânica 1/1984.

## II.2. Organização do Ministério da Defesa

A actual estrutura de Comando Operacional das Forças Armada de Espanha<sup>6</sup>, permite o estabelecimento das organizações operacionais com vista ao cumprimento das missões consignadas superiormente, bem como uma resposta que se pretende rápida, perante situações de crise.

Os CEM de cada um dos ramos, são respectivamente os Comandantes Operacionais Terrestre, Aéreo e Naval.

Como órgãos auxiliares, o Comandante Operacional Conjunto dispõe de um Estado Maior Conjunto e de um Posto de Comando, com os elementos de apoio necessários para a condução de operações e acompanhamento de situações de crise. Estes órgãos, com sede no Quartel General do Estado Maior da Defesa, poderão ser reforçados quando as situações o aconselham, por pessoal dos três ramos das FA e da Guarda Civil, ou ainda, com a participação de pessoal de outros organismos.

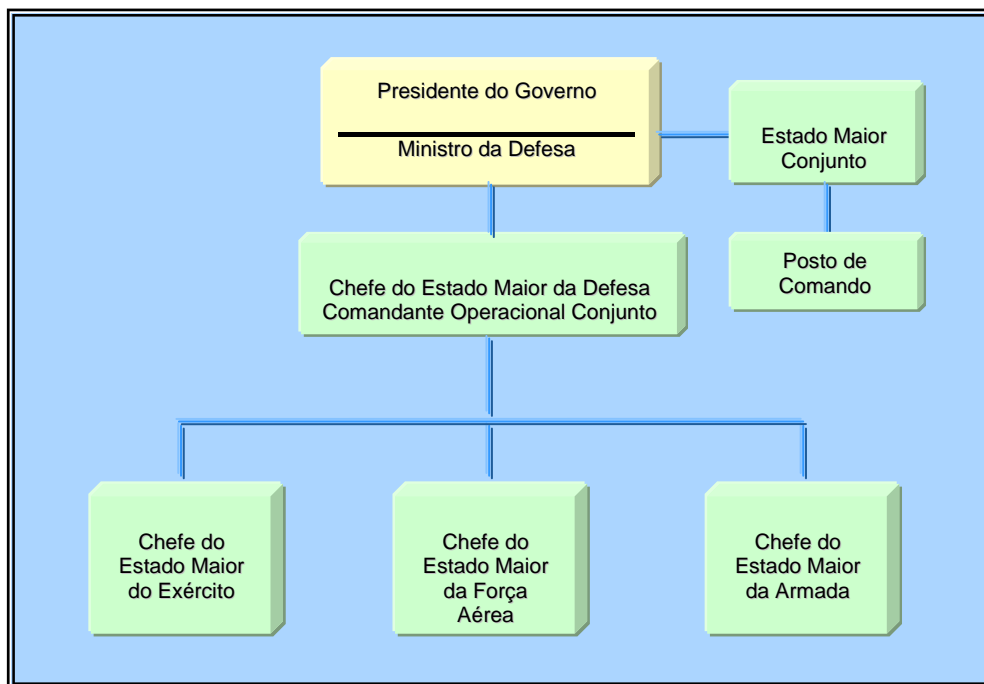


Figura 1 – Estrutura organizativa do ministério da defesa espanhol

Fonte: ministério de defesa nacional de espanha.

O EMC está organizado em quatro Repartições: Planeamento, Informações, Operações, Estratégia e Cooperação Militar e Informação e Comunicações. É na Repartição de Operações que se encontra integrado o PC, dispondo de todos os meios necessários à condução de operações bem como para acompanhamento de crises.

<sup>6</sup>Ministério da Defesa Nacional Espanhol, “*Situaciones de Crisis*”, in [www.mde.es/mde](http://www.mde.es/mde).

### III. ESTADOS FORA DA NORMALIDADE

Ao analisarmos a Constituição espanhola e a Lei de Defesa Nacional, constatamos que ela é omissa na caracterização de um “estado de crise”. Estão definidos os seguintes estados fora da normalidade:

**Guerra:** Cabe ao Rei declarar a guerra e fazer a paz, após autorização das Cortes Gerais. Ao PG compete a direcção da guerra<sup>7</sup>. Nesta situação excepcional, o governo poderá atribuir ao CEMD, a incumbência da condução das operações militares, debaixo da autoridade do PG<sup>8</sup>.

**Estado de Sítio:** É declarado pelo Congresso dos Deputados sob proposta do governo<sup>9</sup>. É estabelecido *“quando se produza ou ameace produzir-se uma insurreição ou acto de força contra a soberania ou independência nacional, a integridade territorial ou o ordenamento constitucional, que não se possa resolver por outros meios.”*

É nestas circunstâncias, que cabe ao governo designar a autoridade militar que, debaixo da sua autoridade, executa as medidas previstas para este estado.

**Estado de Alarme e de Calamidade:** É declarado pelo Governo mediante decreto acordado em Conselho de Ministros, caso *“se produzam catástrofes, calamidades ou desgraças públicas (inundações, acidentes de grande magnitude...); crises sanitárias (epidemias, situações de contaminação grave...); paralisações de serviços públicos essenciais para a comunidade ou situações de falta de abastecimento de produtos de primeira necessidade.”*

**Estado de Excepção:** O estado de excepção será declarado pelo governo em CM, mediante autorização do Congresso dos Deputados<sup>10</sup>, quando *“no livre exercício dos direitos e liberdades dos cidadãos, no normal funcionamento das instituições democráticas e dos serviços públicos essenciais para a comunidade, ou qualquer outro aspecto de ordem pública, resultem tão grave alteração que o exercício das normas em vigor, se manifesta insuficiente para o estabelecimento da ordem.”*

Ao analisarmos os estados fora da normalidade, constatamos a inexistência de uma definição daquilo que constitui um conceito de “estado de crise”. Quer seja ao nível da Constituição, na

---

<sup>7</sup>Artigo 63 da Constituição espanhola.

<sup>8</sup>A Guarda Civil dependerá exclusivamente do Ministro da Defesa, em tempo de guerra e durante o estado de sítio.

<sup>9</sup>Lei Orgânica 4/1981 de los Estados de Alarma, Excepción y Sítio.

<sup>10</sup>Artigo 116 da Constituição espanhola.

Lei de Defesa Nacional, ou na Lei Orgânica 4/1981, apenas encontramos referência aos estado de alarme, estado de excepção e estado de sítio.

Sem encontrarmos num documento oficial a definição de estado de crise, recorremo-nos da utilizada pela DIASC<sup>11</sup>, na pessoa do seu Vogal Assessor, o qual define crise com sendo “para além das situações de tensão internacional, se incluem todas as acções ou situações de tensão decorrentes de catástrofes, falta de abastecimentos de produtos básicos e alterações da ordem pública, que alterando o equilíbrio existente podem ter repercussões importantes na segurança internacional ou interna e, inclusivamente, dar lugar a um conflito armado.”

#### **IV. SISTEMA DE GESTÃO DE CRISES**

Com a finalidade de assessorar e apoiar o Governo na sua responsabilidade de prevenir e, caso necessário, gerir situações excepcionais ou de crise, Espanha conta com a Comissão Delegada do Governo para Situações de Crise e com o Departamento de Infra-estruturas e Acompanhamento para Situações de Crise<sup>12</sup>.

##### **IV.1. Estrutura**

A CDGSC<sup>13</sup> temo como membros permanentes, o PG, o Vice-Presidente e os Ministros dos Assuntos Exteriores, o Ministro da Defesa, o Ministro da Economia e Finanças e o Ministro do Interior. Em função do assunto a tratar, poderão fazer parte desta comissão os demais ministros designados pelo PG, bem como, individualidades que desempenham altos cargos da Administração Pública e, excepcionalmente, pessoas que possam prestar uma contribuição singular tendo em conta o tema que se está a tratar.

A presidência do CDGSC cabe ao PG, que poderá delegar o exercício desta função em quaisquer dos vice-presidente ou ministros.

A Comissão de Apoio constitui um órgão político ao mais alto nível, que actua em apoio à CDGSC. Nesta comissão estão representados os ministérios anteriormente identificados na CDGSC. O DIASC apoia o Governo e a CDGSC na elaboração do conjunto de medidas que este poderá adoptar, de modo a assegurar uma reacção rápida e adequada às situações de crise. Garante de igual modo, a continuidade do governo. O organograma apresentado na figura 2

---

<sup>11</sup>PÉREZ, Coronel Francisco Serrano. “Prevención y Conducción de Crisis”, in *Ejército*, Número 630, Ano LIII, Publicações do Estado Maior do Exército Espanhol, Madrid, Julho de 1992, p. 17.

<sup>12</sup>Este último enquadrado na Presidência do Governo.

<sup>13</sup>Criada por Real Decreto 2639/1986 e parcialmente modificada pelo Decreto 1161/1995.



refere-se à sua constituição em tempo de normalidade, adoptando de acordo com a tipologia da crise, a estrutura mais adequada para fazer face à mesma<sup>14</sup>.

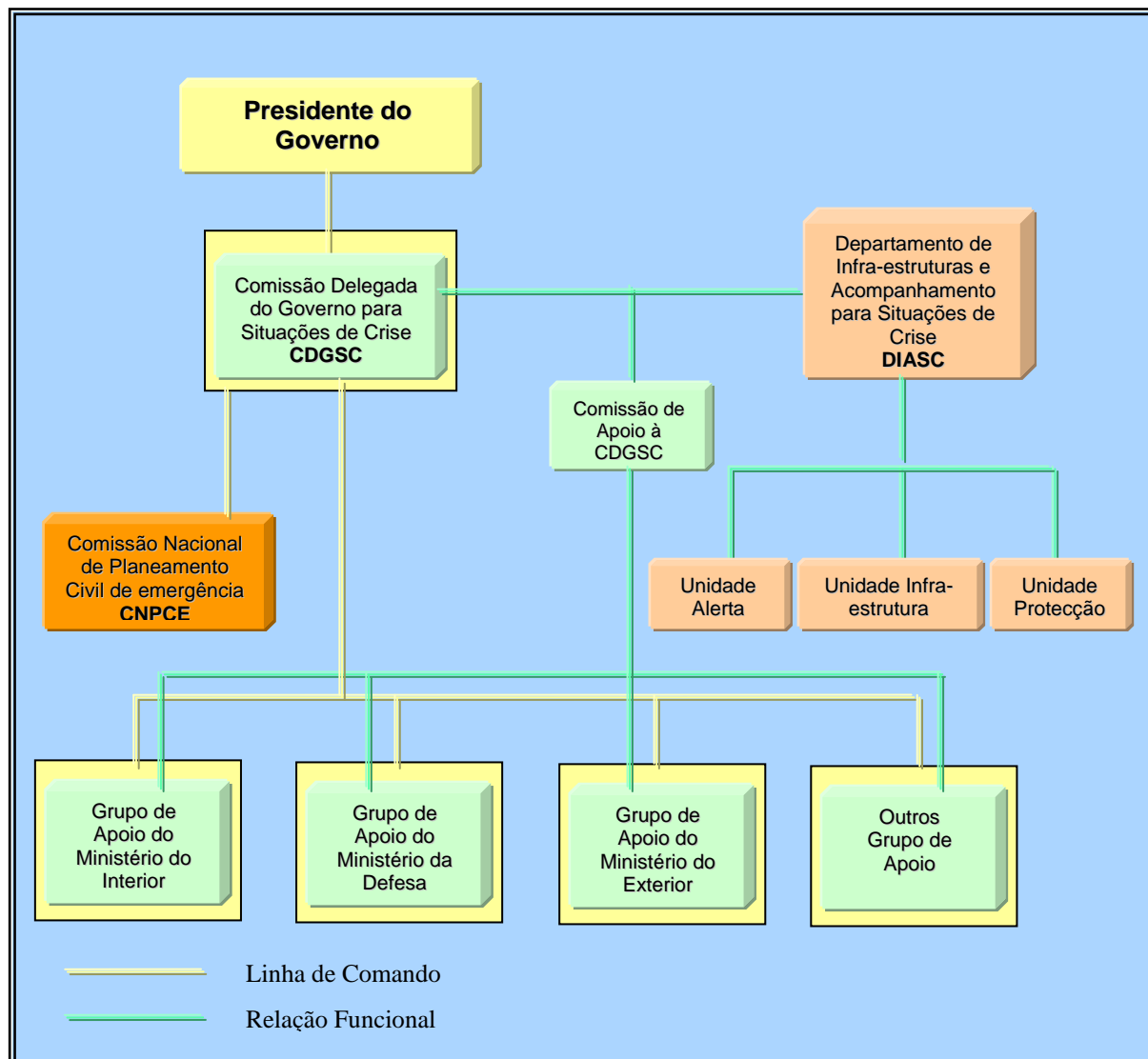


Figura 2 – Estrutura do sistema de gestão de crises espanhol

Fonte: ministério da defesa nacional de espanha.

A DIASC está estruturada em três unidades, que se denominam: **Unidade de Alerta e Acompanhamento**, **Unidade de Infra-estrutura** e **Unidade de Protecção**. A Unidade de Alerta articula-se por sua vez em: **Serviço Permanente de Alerta**, **Célula de Planeamento**, **Célula de Avaliação** e **Célula de Defesa**.

A Comissão Nacional de Protecção Civil de Emergência é o órgão coordenador da defesa civil e é responsável pela alocação de recursos para situações de emergência.

<sup>14</sup>PÉREZ, Coronel Francisco, Op Cit (11) p.18.

## **IV.2. Competências<sup>15</sup>**

### **IV.2.1. Comissão Delegada do Governo para Situações de Crise**

Tem as mesmas competências do CM, no aspectos referentes á condução de crises. Nomeadamente, compete-lhe:

- aprovar as normas necessárias para o estabelecimento de um sistema de gestão de situações de crise, que possam afectar a vida, segurança, ou bem-estar da população;
- aprovar os planos necessários à continuidade da acção governativa;
- dirigir e coordenar as acções destinadas a prevenir, controlar e a gerir as situações de crise.

### **IV.2.2. Direcção de Infra-Estruturas e acompanhamento para Situações de Crise**

Constitui um órgão da presidência do governo, com as seguintes competências<sup>16</sup>:

- Estudar e propor as normas necessárias para o estabelecimento e funcionamento de um sistema de alerta e gestão de situações de crise;
- Realizar os estudos e elaborar os planos necessários ao estabelecimento e manutenção da infra-estrutura do sistema, que garanta a continuidade da acção do governativa em situações de emergência ou de crise;
- Adoptar as medidas necessárias para assegurar a protecção do sistema e do seu funcionamento;
- Proporcionar os meios necessários ao sistema, nomeadamente um Centro de Situação, de Comunicações e de Informática.

#### **IV.2.2.1. Unidade de Alerta e Acompanhamento**

À Unidade de Alerta compete elaborar os estudos e propostas das normas necessárias à gestão das crises.

#### **IV.2.2.2. Serviço Permanente de Alerta**

Ao Serviço Permanente de Alerta compete em coordenação com outros organismos do Estado, a detecção e acompanhamento de situações de crise.

#### **IV.2.2.3. Célula de Avaliação**

Á Célula de Avaliação compete estudar em profundidade o sucesso ou insucesso das medidas tomadas, e propor a implementação de medidas preventivas ou correctivas.

---

<sup>15</sup>PÉREZ, Coronel Francisco Serrano. “La Dirección da Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis”, in *Ejército*, Número 635, Ano LIII, Publicações do Estado Maior do Exército Espanhol, Dezembro de 1992, p.35.

<sup>16</sup>Real Decreto 1087/2000, de 8 de Junio, que Modifica la Estructura Orgánica de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno.

#### **IV.2.2.4. Célula de Defesa**

À Célula de Defesa compete a elaboração de Planos e procedimentos com vista ao emprego das FA, defesa civil e exercícios de cooperação civil –militar.

#### **IV.2.2.5. Unidade de Infra-estrutura**

À Unidade de Infra-estrutura compete proporcionar os meios necessários ao sistema.

#### **IV.2.2.6. Unidade de Protecção**

À Unidade de Protecção compete garantir a protecção das instalações e da documentação classificada<sup>17</sup>.

### **IV.2.3. Comissão Nacional de Planeamento Civil de Emergência**

A CNPCE<sup>18</sup> é o órgão coordenador da defesa civil e é responsável pela alocação de recursos para situações de emergência. É composto por representantes do Ministério da Defesa, nomeadamente o Director Geral de Política de Defesa Nacional e elementos do Estado Maior da Defesa, Protecção Civil, representantes dos Ministérios responsáveis pela alocação de recursos e da Presidência do Governo.

A Secretaria e Órgão de Trabalho do CNPCE está ligada à Sub-Direcção Geral de Defesa Civil, do Ministério da Defesa.

As onze Comissões Sectoriais<sup>19</sup> planeiam a alocação dos recursos e estão subordinados à CNPCE. Estão representantes dos diversos organismos da administração pública e das empresas do sector, para além da Presidência do Governo, do Estado Maior da Defesa e da DGPDN.

### **IV.3. Planeamento**

Tendo em conta o elevado número de riscos que caracteriza uma sociedade moderna, não é possível dispor de todos os planos de actuação, pelo que Espanha optou por um SIALNAC<sup>20</sup> que contém respostas polivalentes.

Detectada a crise, a primeira actuação consiste em organizar um grupo ad hoc com a responsabilidade de reunir informação e activar o SGC, prever as medidas do SIALNAC, designar os responsáveis pela sua execução, estabelecer procedimentos de actuação e as

---

<sup>17</sup>Tarefa incumbida à Guarda Civil.

<sup>18</sup>Real Decreto 573/1997, de 18 de Abril, modificado pelo Real Decreto 888/1986, de 21 de Marzo, sobre Composición, Organización y Régimen de Funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil.

<sup>19</sup>Das quais três de transportes (terrestres, aéreos e marítimos); sete de recursos (industriais, energéticos, sanitários, alimentares, hídricos, matérias primas e alojamentos); e um de telecomunicações.

<sup>20</sup>Existe um Plano relativo ao Ministério da Defesa, o qual cumpre os procedimentos definidos ao nível NATO, constituindo deste modo um sub-sistema do referido SNA.

comunicações necessárias. Para isso, o SGC conta com um denominado “Sistema de Permanências de Altos Cargos da Administração<sup>21</sup>”, que garante a procura da pessoa mais adequada para cada situação.

#### **IV.4. Meios**

Naturalmente num trabalho deste género, e tendo em conta a sensibilidade do assunto que estamos a tratar, não nos é possível descrever de uma forma exaustiva os meios disponíveis neste SGC. Ainda assim, recorrendo a alguma informação colhida em revistas do foro militar<sup>22</sup> e em artigos publicados na imprensa, conseguimos descortinar alguns meios colocados à disposição dos gestores de crises.

Para funcionamento do sistema, este é composto por uma rede de centros de situação, telecomunicações e suportes informáticos. Para além dos que dependem do Ministério da Defesa, existem centros de situação na Presidência do Governo, no Ministério do Interior e, sem se atribuir esta categoria, noutros ministérios.

O princípio orientador na articulação dos meios, passou pela interoperabilidade dos meios, permitindo desta forma uma estreita coordenação entre todos eles. Cada Comissão Sectorial é responsável pela elaboração e actualização de uma base de dados.

A protecção do sistema refere-se à documentação (que se faz com procedimentos NATO), à concessão de habilitações de segurança e à protecção das comunicações.

Um dos gabinetes para gestão de crise está localizado no Palácio de Moncloa, onde funciona o gabinete do Ministro da Presidência, admitindo-se aí a existência de uma instalação do tipo “bunker”<sup>23</sup>.

### **V. ANÁLISE DO MODELO DE SISTEMA GESTÃO DE CRISES**

#### **V.1. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO SGC**

As responsabilidades do PG no que concerne à defesa nacional, são as que estão consignadas na Lei Orgânica 1/1984, que regula os critérios básicos da defesa nacional e da organização militar. Contudo, as referências ao PG nesta Lei, não se esgotam com as suas atribuições. O PG é parte integrante da Junta de Defesa Nacional<sup>24</sup>, que constitui o órgão superior assessor e consultivo do governo em matéria de defesa nacional.

---

<sup>21</sup>Op Cit (11) p. 20.

<sup>22</sup>Idem.

<sup>23</sup>“España No Está Preparada Contra Un Ataque Bioquímico Y Sólo Existen 200 Refugios NBQ.” in [www.tiempodehoy.com](http://www.tiempodehoy.com).

<sup>24</sup>Tomam parte da referida Junta, o Presidente do Governo, os Vice-presidente, se os houver, o Ministro da Defesa, o Chefe de Estado Maior da Defesa, os Chefes de Estado Maior do Exército, da Armada e da Força Aérea, os

Ao analisarmos a restante estrutura do SGC, constatamos que a CDGSC não é mais do que um “Conselho de Ministros”, com os mesmos poderes e competências, mas mais reduzido na sua articulação.<sup>25</sup> Constitui-se assim, como um órgão de apoio à decisão.

Este SGC parte do pressuposto que se torna necessário alocar os recursos não especificamente militares para os fins da defesa nacional, os recursos da protecção civil e dos diferentes sectores de actividade da nação. O CNPCE é parte integrante do sistema, sendo representado pelo DGPDN e por elementos do Estado Maior da Defesa.

Cabe à DGPDN<sup>26</sup>, entre outras atribuições, constituir o órgão permanente de trabalho para o planeamento civil da defesa, bem como propor as normas, planear e gerir a colaboração das FA com as autoridades civis em situações de emergência a nível nacional, e em estreita colaboração com o Ministério do Exterior, a nível internacional. Cabe-lhe ainda, seguir e avaliar a evolução da situação internacional, mantendo uma adequada coordenação com os departamentos ministeriais afectados. Por outro lado, contribui no acompanhamento, resposta e resolução de crises e conflitos, no âmbito do Sistema Nacional de Gestão de Crises.

O DIASC constitui-se como o órgão de gestão da resposta à crise e foi criado com o objectivo de auxiliar o PG na previsão do conjunto de medidas que este poderá adoptar, por forma a assegurar uma reacção imediata e adequada em situações de crise. A palavra Infra-estrutura infere-nos o seu verdadeiro significado, que consiste em proporcionar ao SGC, os centros de situação, comunicação e informática, necessários ao seu funcionamento.

A Unidade de Alerta é o principal órgão da DIASC. O Serviço Permanente de Alerta, funciona 24 horas/dia, ligando-se a todos os meios de informação pública e centros de situação de organismos oficiais. Actua como órgão de detecção e acompanhamento geral das situações que poderão degenerar em crise. São estas Unidades de Alerta, que constituem a “Rede de Sensores do Sistema de Gestão de Crises”<sup>27</sup>. Ante uma potencial situação de crise, as pessoas chave são localizadas e inicia-se a preparação de medidas e de planos tendentes a fazer face a esta situação.

Ao analisarmos o organograma do SGC, poderemos detectar a inexistência de um gabinete de relações públicas ou de informação. Contudo, como atrás já foi referido, a CDGSC não é mais do que um conselho de ministros em versão mais reduzida. Ao lermos o Decreto Real 811/2000 que regula as competências do Ministro Porta Voz do Governo, constatamos que cabe a

---

Ministros competentes nas áreas de assuntos exteriores e interiores, assim como aqueles outros que o Presidente do Governo considere oportuno. Será presidida pelo Presidente do Governo, quando o Rei não assista à mesma.

<sup>25</sup>Presidente, Vice-presidente e 4 Ministros- acumulação da pasta de Economia com a de Finanças.

<sup>26</sup>Artigo 6 do Real Decreto 1883/1996 modificado pelo Real Decreto 76/2000, de La Estructura Orgánica Básica del Ministerio de la Defensa .

<sup>27</sup>Op Cit (11) p. 19.

esta entidade, o desenvolvimento da política informativa. Deste modo, evitou-se a criação de mais uma estrutura.

## **VI. CONCLUSÕES**

Independentemente do estado de normalidade ou de crise, as competências atribuídas aos diversos membros do governo mantêm-se inalteráveis. Está devidamente regulamentado o quadro legal que caracteriza cada um dos estados fora da normalidade, exceptuando-se aqui, a caracterização explícita de um “estado de crise”. Contudo, é implícito que engloba as situações decorrentes de situações que possam constituir uma ameaça à integridade do território, à segurança colectiva da população, aos interesses vitais do país (destruição do tecido económico), ou até à independência nacional (guerra).

O SGC espanhol possui um órgão para apoio à decisão ao mais alto nível, cuja estrutura se assemelha à de um conselho de ministros, embora de número mais reduzido.

Há uma clara separação entre aquilo que constitui o denominado Gabinete de Crise (CDGSC) ou de decisão, e a entidade responsável pela verdadeira gestão da crise (DIASC). Esta última tem por missão detectar a crise, estudar, planear e propor as medidas, por fim, adoptá-las e avaliá-las por forma a introduzir os mecanismos correctivos necessários. Tem uma organização perfeitamente definida para as situações de normalidade, embora a sua estrutura não constitua um modelo fixo. Face à tipologia da crise, reorganiza-se de acordo com as circunstâncias. A sua articulação responde, de igual modo, às exigências de coordenação civil-militar.

Espanha conta com um Sistema Nacional de Alerta que contém respostas polivalentes, estando integrados neste Plano os procedimentos NATO em vigor, tornando-o interoperável com esta organização de segurança.

O SGC conta de igual modo com um vários centros de situação. Para além daqueles que dependem do Ministério da Defesa, existem centros de situação na Presidência do Governo, e Ministério do Interior. Deste modo, fica acautelada a hipótese de que uma falha ou inoperância de um dos centros, venha pôr em causa a conduta da resposta à crise.

Direcção Geral de  
Protecção Civil





## **APÊNDICE 2**

### **SISTEMA DE GESTÃO DE CRISES DA REPÚBLICA FRANCESA**

#### **INTRODUÇÃO**

Com o estudo do SNGC francês procurámos, à imagem e semelhança do SGC Espanhol, analisar os seus aspectos estruturais, operacionais e genéticos.

Com o intuito de podermos estabelecer paralelismos e simultaneamente salvaguardar as devidas diferenças, iniciamos o nosso estudo com uma breve caracterização do modelo governativo francês, da organização territorial do Estado e do Ministério da Defesa. Apresentaremos, os conceitos dos diversos estados fora da normalidade, com o objectivo de caracterizarmos o conceito de *crise* em vigor naquele país.

De seguida, analisamos de uma forma sintética o modelo de gestão de crises em estudo, nomeadamente nos seus aspectos mais importantes: aspectos estruturais, operacionais e genéticos, após o que teceremos uma breves conclusões.

#### **Metodologia**

O nosso percurso metodológico iniciou-se efectuando uma pesquisa documental, nomeadamente sobre a legislação nacional e documentos militares sobre o tema. Desta forma, consultámos documentos base como a Constituição francesa e a Lei de Defesa Nacional. Para além da pesquisa documental, contactámos o Ministério da Defesa Francês, por forma a clarificar e aprofundar a informação colhida nos diversos documentos disponíveis, evitando possíveis desvios derivados de má interpretação ou de tradução, bem como para salvaguardar eventuais lacunas na nossa investigação.

#### **I. CARACTERIZAÇÃO DO MODELO GOVERNATIVO E ADMINISTRATIVO**

##### **I.1. Regime Político**

O regime político do Estado francês é a república. O PR é o Chefe de Estado e compete-lhe, nomear e exonerar o PM, nomear os restantes ministros sob proposta do PM, e presidir ao CM<sup>1</sup>. O regime caracteriza-se por ser do tipo semi-presidencialista.

O Parlamento compreende a Assembleia Nacional e o Senado.

Cabe ao governo determinar e conduzir a política da Nação. O PM é responsável pela Defesa Nacional. A política de defesa é definida em Conselho de Ministros.

---

<sup>1</sup>Constituição Francesa de 1958.

---

## II. CARACTERIZAÇÃO DO MODELO ORGANIZATIVO DA DEFESA

### II.1. O conceito de Defesa Nacional

A defesa nacional tem como objectivo “assegurar em todo o tempo e em todas as circunstâncias, e contra todas as formas de agressão, a segurança e a integridade do território, bem como a vida da população. Pode dizer respeito a alianças, tratados e acordos internacionais”<sup>2</sup>.

Em termos conceptuais, os assuntos de segurança e defesa das populações assenta numa trilogia constituída pela: defesa militar, defesa civil e defesa económica.

Este conceito de defesa nacional<sup>3</sup> é fruto das evoluções geopolíticas, económicas, sociais e tecnológicas, as quais conduziram a uma profunda alteração dos conceitos supracitados. As ameaças tradicionais não militares (terrorismo, insurreição, perturbações à ordem pública) e os riscos tradicionais (riscos naturais, tecnológicos, sanitários) podem afectar a integridade, a segurança e a salvaguarda da população. Este conceito tem em conta as novas ameaças não militares que se entretanto se desenvolveram, nomeadamente:

- Terrorismo, o qual pode fazer uso de meios nucleares, bacteriológicos ou químicos;
- Tráfico em todos os seus aspectos (financeiros, económicos, droga) e que constituem uma grave ameaça à soberania nacional;
- Atentados à segurança dos sistemas de informação, nos quais se apoia a vida de um país em todas as suas componentes (comunicação, decisão, gestão, administrativa, económica).

É neste contexto que surge a figura do **Alto Funcionário para a Defesa**, responsável pela manutenção da liberdade de acção dos poderes públicos e das administrações<sup>4</sup> e pelo funcionamento e segurança dos organismos e instalações necessárias à continuidade da vida<sup>5</sup>.

#### II.1.1 Organização Geral da Defesa

A organização geral de defesa apoia-se na Constituição de 1958 e na Lei 59-147 já pré-citadas. O **Presidente da República** é por inerência o Comandante supremo das Forças Armadas<sup>6</sup>. Preside ao:

- CM, onde é definida a política de defesa;
- Comité de Defesa, onde são fixadas as decisões relativas à direcção Geral de Defesa;

---

<sup>2</sup>Lei 59-147 de 07JAN59.

<sup>3</sup>“Le Haut Fonctionnaire de Défense”, Retirado de [www.alize.finances.gouv.fr](http://www.alize.finances.gouv.fr) em 27SET02. Neste capítulo somos alertados para a importância deste conceito que, embora antigo, permanece actual. Hoje em dia as medidas expressas na *defesa militar* e na *defesa civil* que têm por finalidade a salvaguarda da continuidade da vida nacional, cobrem um largo campo de intervenção das actuais ameaças e riscos do dia a dia.

<sup>4</sup>Assegurando deste modo a protecção e segurança dos sistemas de informação, protecção e salvaguarda dos meios de telecomunicações e protecção dos pontos sensíveis.

<sup>5</sup>Meios de transporte, de produção e energia; transportes, aprovisionamento de produtos vitais para os serviços de produção e para a população, etc.

<sup>6</sup>Artigo 5 da Constituição francesa.

- Comité de Defesa Restrito, onde são fixadas as decisões relativas à Direcção Militar da Defesa;
- Conselho Superior de Defesa, onde são estudados os problemas de defesa;

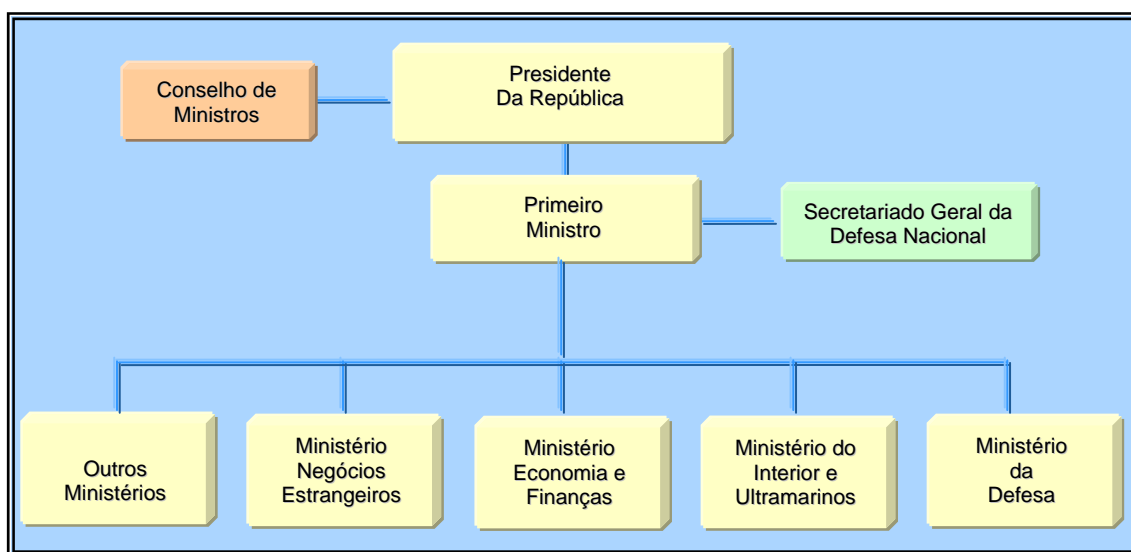


Figura 1 – Organização geral da defesa.

Fonte: "memento de cooperation civilo-militaire et de gestion de crise".

O PM é o responsável pela defesa nacional. Exerce a direcção geral e a direcção militar da defesa, coordena a actividade de defesa de diferentes ministérios e dispõe das FA por intermédio do Governo. O Ministro da Defesa é responsável, sob autoridade do PM, pela execução da política militar e, em particular, da organização, gestão e emprego de forças. Os restantes ministros são responsáveis pela preparação e execução das medidas de defesa que incumbem ao respectivo departamento.

## II.2.Organização do Ministério da Defesa

O Ministro da Defesa é assistido pelo Chefe de Estado Maior das Forças Armadas (CEMFA), Chefe de Estado Maior do Exército, da Marinha, da Força Aérea, pelo Director da Gendarmerie<sup>7</sup> e pelo Director encarregue dos Assuntos Estratégicos.

No COIA, instalado no sub-solo, chegam as informações operacionais, diplomáticas e políticas e as ordens de comando dadas em nome do CEMFA.

<sup>7</sup>A Gendarmerie é uma Força instituída para garantir a segurança pública, a manutenção da ordem e a execução das leis.

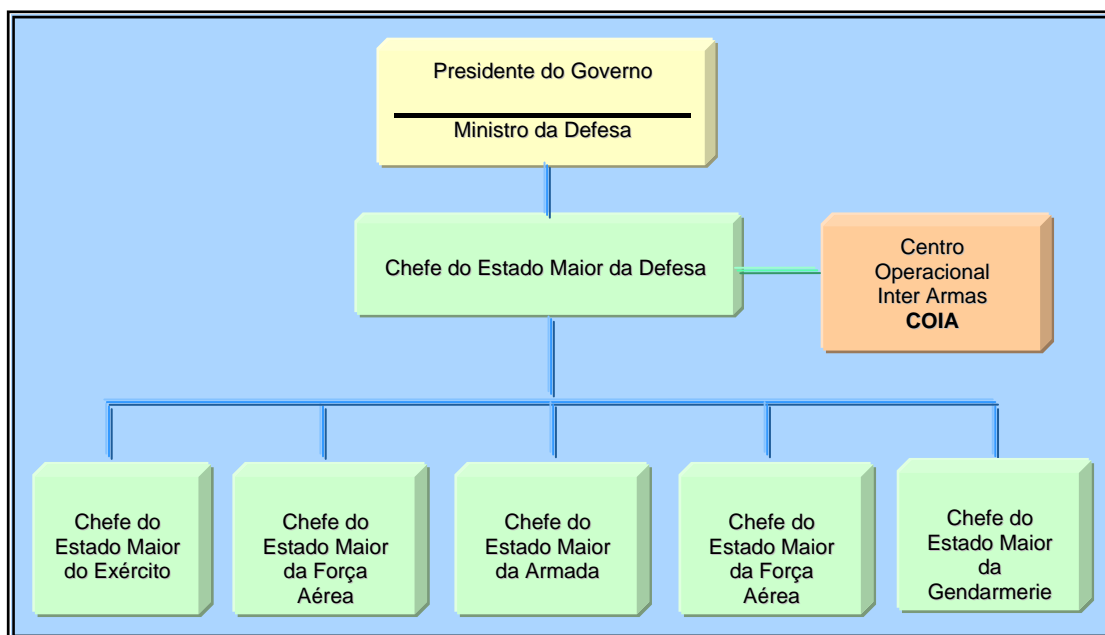


Figura 2 – Organização da ministério da defesa.  
Fonte: ministério da defesa nacional francês.

O COIA assiste o CEMFA no seu papel de conselheiro do governo para o emprego da força e na sua acção de comandante militar de forças projectadas. Avalia em permanência as situações e propõe, de acordo com a urgência, diferentes opções militares possíveis. Uma vez adoptada a opção estratégica, o COIA assegura a redacção e a transmissão das ordens do CEMFA através das forças empregues. Se os indícios precursores de uma crise se confirmarem, o COIA cria uma célula para gestão da crise e emprego das forças. Estas células podem ter uma duração efémera, como durarem meses ou mesmo anos<sup>8</sup>.

### III. ESTADOS FORA DA NORMALIDADE

Ao analisarmos a Constituição francesa, constatamos a caracterização de dois estados fora da normalidade<sup>9</sup>: o estado de guerra, o estado de sítio. Na Lei 59-147 de 07 de Janeiro de 1959<sup>10</sup> encontramos a regulamentação de mais dois estados forma da normalidade: o estado de prevenção e o estado de mobilização geral.

**Guerra:** Cabe ao parlamento autorizar a declaração de estado de guerra. A decisão cabe ao governo. Este estado fora da normalidade é declarado quando “*se abrem as hostilidades contra*

<sup>8</sup>Como foi no caso da Ex-Jugoslávia.

<sup>9</sup>Artigos 36 e 37, respectivamente.

<sup>10</sup>PAUVERT, Bertrand, “Le Cadre Juridique de la Gestion des Crises par les Autorités Locales”, 2001, p. 2 – 5.

*um país estrangeiro. Está autorizada a utilização de todas as armas, e são restringidas as liberdades constitucionais aos cidadãos.”*

**Estado de Sítio:** Este estado é declarado por decreto elaborado em Conselho de Ministros<sup>11</sup> e diz respeito “*a todo ou parte do território.... .é declarado em caso de perigo iminente em resultado de uma guerra contra um outro país ou em caso de uma insurreição armada....”* .

**Estado de Urgência:** É declarado por decreto em Conselho de Ministros “ *em caso de perigo iminente resultante de atentados graves à ordem pública, ou em caso de acidente grave que apresentem um carácter de calamidade pública...*” .

**Estado de Prevenção:** Esta situação é prevista pelo artigo 3 do Lei nº59-147. É decidida em conselho de ministros (ou pelo prefeito de zona) e constitui a “primeira reflexão de defesa”. Pode-se afirmar como um estado de transição entre a situação de paz e a de guerra. Este estado permite ao governo estabelecer um dispositivo que lhe permite fazer face a uma agressão, mantendo contudo a vida do país dentro das condições próximas da normalidade.

**Mobilização Geral:** Igualmente prevista na Lei acima enunciada, constitui uma medida de defesa militar, susceptível de ser aplicada quando” *em caso de ameaça iminente de carácter global*”. Ela permite a reunião de meios e de organismos de defesa civil e militar e a instauração de uma economia de guerra.

É decretada em conselho de ministros “*em caso de ameaça sobre uma parte do território, sobre um sector da vida nacional ou sobre uma fracção da população*”.

## **IV. SISTEMA DE GESTÃO DE CRISES**

### **IV.1. Estrutura Nacional**

Conforme já foi referido, a “defesa tem por objectivo assegurar em permanência, em todas as circunstâncias e contra todas as formas de agressão, a segurança e integridade do território, bem como a vida da população”. Por consequência ela é global e permanente, pelo que implica o envolvimento dos diversos departamentos inter-ministeriais.

Cada ministério é especializado num campo de competências particular, por forma a que todas as vulnerabilidades que fragilizam a sociedade, sejam susceptíveis de poderem ser combatidas. Todavia, tendo em consideração os diversos factores (económicos políticos, sociais,

---

<sup>11</sup>Artigo 36 da Constituição francesa.

etc), há quatro domínios de vulnerabilidades que são objecto de uma coordenação inter-ministerial reforçada: ministério da defesa, ministério da economia, ministério do interior e ministério dos negócios estrangeiros. Cada um, coordena no seu domínio de competências, as acções das outras administrações implicadas.

O SGC Francês dispõe de um órgão destinado à tomada de decisão, o **Conselho de Defesa**, e um órgão para a gestão da resposta à crise, o **Centro Operacional de Gestão Inter-ministerial de Crise**.

O Conselho de Defesa<sup>12</sup> é presidido pelo PR e compreende: o PM, MNE, Ministro do Interior, MDN, Ministro da Economia e Finanças. Caso assim o entenda, podem ser convocados outros ministros sempre que a matéria em discussão lhes diga respeito.

O **Centro Operacional de Gestão Inter-ministerial de Crise** ligado em permanência com o COIA, informa o gabinete do Ministro, constituindo-se deste modo, um utensílio único para reagir, seguir as ameaças, coordenar os recursos humanos e materiais de socorro, sejam eles locais ou nacionais, públicos ou privados.

O **COGIC** é constituído por um **Centro Operacional**, um **Centro de Crise** (activado em caso de necessidade), um **Centro de Comunicações**, uma **Representação Ministerial**, e uma representação das grandes empresas francesas<sup>13</sup>.

Responsável pela ordem pública e pela protecção das pessoas, cabe ao Ministério do Interior a principal tarefa de gerir as crises internas. Resultante da fusão dos serviços do AFD e da Direcção de Segurança Civil, a direcção da defesa civil está encarregue a um Alto Funcionário denominado de **Prefeito**. É coadjuvado por outros elementos da administração central, polícia nacional e ministério da defesa.

No presente ano, o modelo de gestão de crises foi objecto de uma reestruturação,<sup>14</sup> tendo sido criado um novo dispositivo institucional reunido numa **Célula de Crise** do MNE. O objectivo de criação desta nova estrutura, foi de por um lado assegurar a condução política de crises internacionais e, por outro lado, exercer uma melhor coordenação das acções a desenvolver. Com esta estrutura, pretende-se reforçar as relações com os restantes actores do Estado (empresas, Organizações não Governamentais e administração local), que intervém antes, durante e após uma crise. Esta **Célula de Crise** integra vários ministérios; uma **Estrutura Permanente de Apoio Inter-ministerial**, instalada na SGD, e a **Agência Francesa de Desenvolvimento**.

---

<sup>12</sup> Ordonnance N 59-147 Du 7 Janvier 1959.

<sup>13</sup> E.D.F. ; France Telecom , etc.

<sup>14</sup> “Stratégie de Coopération et Dispositif de Gestion des Crises” in Ministério dos Negócios Estrangeiros Francês, 2002, 2.

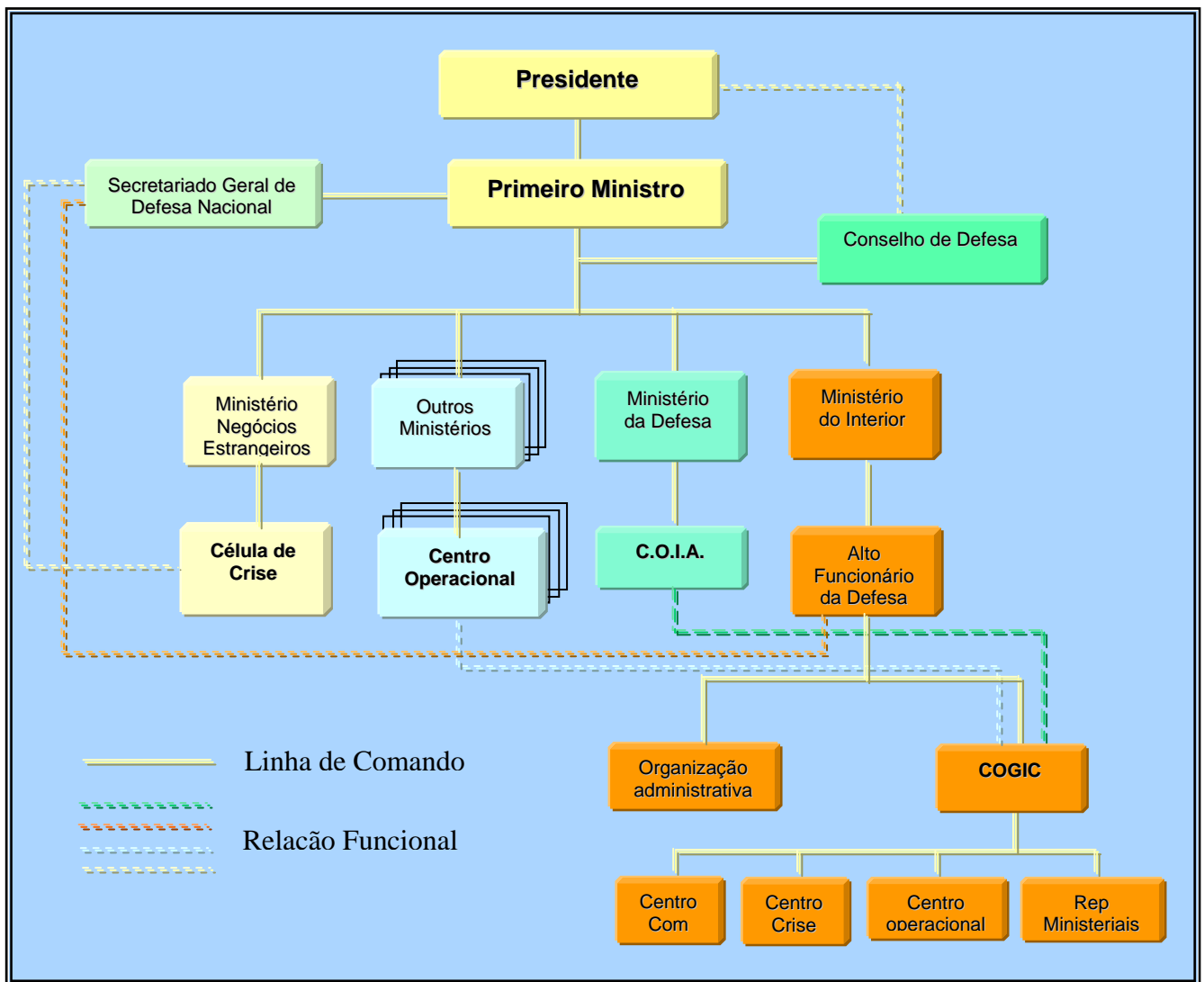


Figura 3 – Estrutura do sistema de gestão de crises francês.

Fonte: ministério do interior e secretariado geral de defesa nacional francês.

#### IV.1.1 Estrutura de Zona e Estrutura Local

A Estrutura de Zona e a Estrutura Local, constituem a denominada “malha governamental”, composta por elementos dos diversos ministérios (economia, defesa, ambiente, etc), pelos delegados da administração central<sup>15</sup> (Prefeitos de Zona) e ao nível departamento, os Prefeitos.

<sup>15</sup>Décret 95-523 du 03 Mai 1995 - Décret Relatif à la Désignation et aux Attributions des Délégués et Correspondants de Zone de Défense.

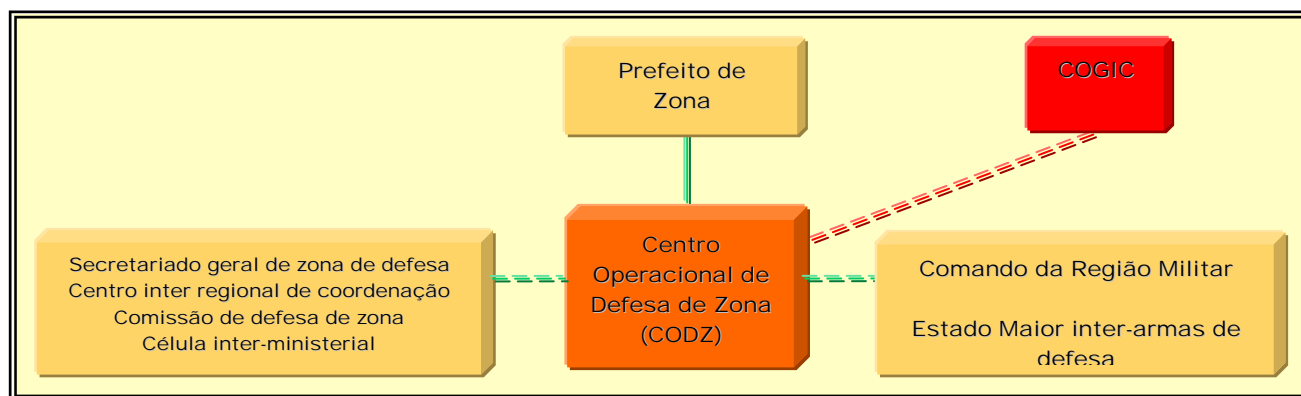


Figura 4 – Estrutura do sistema de gestão de crises francês – nível de zona  
 Fonte: ministério do interior e secretariado geral de defesa nacional francês

Cada um ao seu nível, estabelece o seu COD em caso de crise, estabelecendo ligação com os delegados da SGDN, do Ministério da Defesa<sup>16</sup> e outras entidades directamente ligadas ao processo de gestão de crises. Cada um destes COD está ligado em permanência ao COGIC da estrutura nacional, constituindo assim, um sistema estruturado de forma piramidal, de múltiplos centros operacionais, e de coordenação inter-ministerial em todos os níveis<sup>17</sup> de decisão.

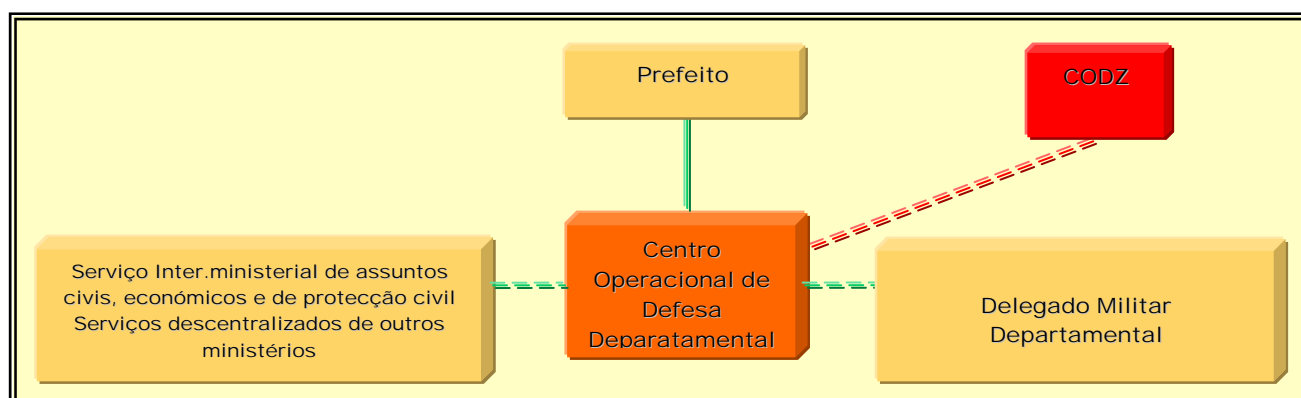


Figura 5 – Estrutura do sistema de gestão de crises francês – nível departamental  
 Fonte: ministério do interior e secretariado geral de defesa nacional francês

Ao nível departamental, o Prefeito é responsável na sua circunscrição pela execução das medidas não militares. Um COD<sup>18</sup> é activado sempre que a situação se justifique. Um delegado militar, representa o oficial general da zona de defesa. É o conselheiro militar do prefeito para exercício das suas responsabilidades de defesa.

<sup>16</sup>O Prefeito de zona liga-se com os Comandantes das Regiões Militares e os Prefeitos com o Comandante da Unidade Militar em cuja área de responsabilidade o município está integrado.

<sup>17</sup>Decreto 86-1231 de 02 Dezembro 1986 - Decreto relativo aos Centros Operacionais de Defesa.

<sup>18</sup> Consultar Adenda A - Esquema de Organização de um Centro Operacional de Defesa.



## **IV.2. Competências**

### **IV.2.1. Alto Funcionário da Defesa**

Ao **AFD** compete dirigir e coordenar os serviços encarregues do estabelecimento de medidas de defesa civil, da prevenção de toda a natureza de riscos, e do planeamento das medidas de segurança e de defesa que visam a segurança das pessoas e dos bens, em tempo de paz bem como em tempo de crise.

### **IV.2.2. Centro Operacional de Gestão interministerial de Crises**

Ao **COGIC**<sup>19</sup> compete informar em permanência o gabinete do ministro, propondo modalidades de intervenção em caso de disfunção grave bem como preparar e coordenar a acção dos meios governamentais.

### **IV.2.3. Centro Operacional**

Ao **CO**<sup>20</sup> compete assegurar uma vigilância 24 h/dia e a gestão corrente das operações de socorro e de protecção das populações. É a entidade responsável por tratar e explorar o conjunto de informações que lhe chegam provenientes de fontes internas (prefeituras, CODZ e CODP), ou externas (serviço meteorológico, gendarmerie, etc). Informa em permanência o Ministro do Interior de todos os acontecimentos que possam ocasionar o estabelecimento de um dispositivo de defesa ou de segurança civil. Fornece aos respectivos ministros, por intermédio do AFD, as informações e análises necessárias ao exercício das suas competências.

### **IV.2.4. Centro de Comunicações**

Ao **CCom** compete gerir os meios de comunicações e garantir a sua segurança e garantir, se necessário, o Alerta Nacional através da difusão de mensagens.

### **IV.2.5 Centro de Crise**

O **CC** é activado quando um acontecimento simples tratado no centro operacional, se torna complexo, um acontecimento a nível nacional tem o risco de gerar uma situação de crise ou uma catástrofe cria de imediato uma situação de crise, que necessita de uma coordenação interministerial. Compete ao **CC** coordenar a acção dos poderes públicos, estabelecendo-se como um local único na concentração de competências e de informação, face a uma crise.

---

<sup>19</sup> Op. Cit (18).

<sup>20</sup> Idem.

#### **IV.2.6 Célula de Crise**

Compete-lhe Alertar com oportunidade, situações de crise internacional que venham a eclodir. Identifica as necessidades de meios nacionais e multilaterais de acção, em função das necessidades. Assegura a coordenação das acções militares e civis, a fim de garantir uma boa articulação conjunta dos recursos do Estado e a optimização do seu emprego. Por último, compete-lhe promover a presença francesa, tanto na assistência técnica, como na reconstrução do país.

#### **IV.2.7 Secretariado Geral de Defesa Nacional**

Compete ao SGDN<sup>21</sup> assistir o PM no exercício das suas responsabilidades em matéria de direcção geral da defesa (coordenação de estudos, acompanhamento de crises e conflitos internacionais, coordenação das medidas de defesa).

#### **IV.3. Planeamento**

Tendo em conta o conceito de defesa global, a França conta com um vasto conjunto de planos, que vão desde ao encerramento de fronteiras à luta contra o terrorismo.

O desencadeamento da execução de um Plano de Crise, segue a cadeia hierárquica estabelecida. Cabe ao Presidente de Câmara, solicitar ao prefeito do departamento a execução de um determinado plano.<sup>22</sup> Este informa o centro operacional de defesa departamental e informa o prefeito de zona, caso a crise diga respeito a vários departamentos.

O prefeito de zona transmite ao ministério do interior, que por sua vez informa o PM. Consultados o ministro da defesa e os restantes ministérios, o PM desencadeia todo ou parte do plano, cabendo à SGDN informar o prefeito de zona, para que este aplique as medidas previstas. O SIALNAC<sup>23</sup> encontra-se em fase de revisão<sup>24</sup>, contudo, em Adenda, exemplifica-se o novo mecanismo proposto e em discussão.

#### **IV.4. Meios**

O COGIC encontra-se instalado no 5º andar de um imóvel e ocupa uma área com uma superfície de 500m<sup>2</sup>. No total, 40 funcionários e militares asseguram o funcionamento deste centro de gestão de crises.

---

<sup>21</sup>Décret no 96-67 du 29 Janvier 1996 Relatif aux Compétences du Secrétaire Général de la Défense Nationale dans le Domaine de la Sécurité des Systèmes d'Information.

<sup>22</sup>Naturalmente num cenário em que a crise surge como um fenómeno imprevisto e os meios são insuficientes.

<sup>23</sup>Décret n° 90-394 du 11 Mai 1990 Relatif au Code d'Alerte National.

<sup>24</sup>Consultar Adenda B - Estrutura do Sistema Nacional de Alerta.

O CO está equipado para cerca de 15 postos de trabalho e dispõe de diverso equipamento de projecção de imagem, cartas de situação, rádios, telefones, mensageiros e equipas de ligação especializadas. Um oficial assegura a permanência ao CO, assistido por um oficial de guarda, um cartógrafo e pessoal especializado nos diversos domínios de competência.

O CCom dispõe de 2 sistemas de comunicação. Um sistema ligado aos diversos CO e outro ao conjunto de direcções ministeriais e ministério do interior. Dispõe ainda de um centro rádio que pode ser activado em caso de alerta para difusão de mensagens.

O CC é composto por um diverso conjunto de salas. A “sala interministerial” dispõe de cerca de 20 estações informáticas destinadas aos representantes dos diversos ministérios e a especialista que compõem o COGIC. Dispõe ainda de sistema de videoconferência, que permite ligar ao gabinete do ministro e a outros centros de gestão de crises (COIA).

## **V. ANÁLISE DO MODELO DE SISTEMA GESTÃO DE CRISES**

### **V.1. Definição dos Estados fora da normalidade**

Uma vez mais ao analisarmos os estados fora da normalidade, constatamos a inexistência de uma definição, quer seja ao nível da Constituição ou na Lei nº59-147,daquilo que constitui um “*estado de crise*”.

Para entendermos o que caracteriza um estado de crise, necessitamos de nos debruçar naquilo que caracteriza o conceito de defesa global,<sup>25</sup> que estabelece a concertação e a cooperação dos poderes públicos no sentido de protecção total do país e da população. Neste conceito, cada ministério está especializado num campo de competências particulares, onde todas as vulnerabilidades que fragilizam os equilíbrios de uma sociedade. A estas vulnerabilidades estão associados determinados riscos e ameaças que atentam contra a segurança do país e da população podendo pôr em causa a segurança do estado. Conforme referido no documento que regula o quadro legal de gestão de crises, essas ameaças podem resultar de uma vontade humana (terrorismo, agressão militar vinda do exterior, etc) de riscos decorrentes de um fenómeno natural, (inundação, avalanche, etc) ou de riscos tecnológicos (poluição química ou nuclear).

Este conceito está expresso no Decreto 86-1231<sup>26</sup> relativo aos centros operacionais de defesa, quando no seu artigo primeiro cita a criação destes centros “em tempo de crise ou de guerra”. Ao conjugarmos as competências deste centros operacionais com a razão da sua implementação, constatamos que o estado de crise engloba não só as crises derivadas de

---

<sup>25</sup>“La défense global - Fiches thématiques”, in *Service Interministériel des Affaires Civiles et Économiques de Défense et de la Protection Civile*.

<sup>26</sup>Relativo aos Centros Operacionais de Defesa.

catástrofes, falta de abastecimentos de produtos básicos e alterações da ordem pública como as decorrentes de situações que podem ser geradoras de conflito.

Em resumo, o SGC está montado para dar resposta a todo o conjunto de acções levadas a cabo contra as ameaças de índole interna ou externa, que pelas suas repercussões possam afectar a integridade do território e o bem-estar das populações.

## **V.2. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO SGC**

Uma vez mais para compreendermos este modelo de Gestão de Crises, tona-se necessário que a montante compreendamos o conceito de defesa global e permanente, que se traduz na envolvimento dos diversos ministérios.

O sistema francês goza assim de uma especificidade muito própria, num sistema que assenta nos seguintes pressupostos:

- É necessário alocar os recursos não especificamente militares para os fins da defesa nacional, os recursos da protecção civil e dos diferentes sectores de actividade da nação;
- A coordenação ministerial é feita nos três níveis de decisão: governamental, departamental e zonal;
- Cada ministério coordena no seu domínio de competência, as acções das outras administrações implicadas.
- O estado de crise engloba não só as situações de risco decorrentes de catástrofes, actos de terrorismo (internas) como nas situações internacionais que podem afectar a França, com ou sem emprego da força.
- O sistema apoia-se numa intrínseca cooperação civil-militar.

O SGC Francês dispõe de um órgão específico para a condução política da crise: o Conselho de Defesa; um órgão destinado à gestão da resposta á crise: o Centro Operacional de Gestão Inter-ministerial de Crises e um conjunto de Células de Crise/Centros Operacionais,

O COGIC, liga-se em permanência com o COIA, os Centros Operacionais de cada ministério e os CODZ, constituindo deste modo uma rede governamental dispersa por todo o território.

A Célula de Crise do Ministério dos Negócios Estrangeiros, mais não é de que um Gabinete de Prospectiva e Planeamento Estratégico. A sua criação visa o desenvolvimento de capacidade de alerta e de antecipação a situações de crise, por forma a que em tempo, sejam identificados os meios nacionais e multilaterais de acção durante as suas diferentes fases. A

jusante, centra-se o interesse nacional de promoção da presença do país, sob a forma de cooperação técnica e de reconstrução.

## **VI.CONCLUSÕES**

Está devidamente regulamentado o quadro legal que caracteriza cada um dos estados fora da normalidade, exceptuando-se aqui, a caracterização explícita de um “estado de crise”. Contudo, está implícito que engloba as situações decorrentes de situações que possam constituir uma ameaça à integridade do território (ataque terrorista), à segurança colectiva da população, aos interesses vitais do país (destruição do tecido económico), ou até à independência nacional (guerra).

O SGC Francês é composto por um órgão para apoio à decisão, cuja estrutura se assemelha à de um conselho de ministros, embora de número mais reduzido.

O COGIC constitui o órgão de gestão da resposta à crise. Constitui-se para seguir as ameaças, reagir, coordenar os recursos humanos e materiais.

### APÊNDICE 3

## CARACTERIZAÇÃO DAS CRISES

### **I. Características**

Independentemente da sua tipologia, as crises têm características comuns:

- Configuram uma perturbação na vida do Estado, ameaçando aqueles que constituem os seus interesses, valores ou objectivos últimos: “*a segurança e o bem estar social*”;
- A carência de informação quando ela é mais necessária;
- O ritmo dos acontecimentos é superior à capacidade de resposta;
- A existência de importantes interesses em perigo;
- O decisor sente-se constantemente observado, o que conduz a uma sensação de mal-estar;
- Normalmente desenvolvem-se em 4 fases<sup>1</sup>:
  - i) Pré- crise: Mais visível na crise conflitual, é o período em que o acontecimento ou conjuntos de acontecimentos poderão dar azo a uma crise. É um estado de alerta, considerado por alguns autores como ainda um possível ponto de retorno<sup>2</sup>.
  - ii) Crise: quando a crise surge e se reconhece de facto, a sua existência. Só com um instrumento de gestão de crise se poderão minimizar os danos. Num cenário de crise internacional, caracteriza-se pela demonstração de força, ultimatums, podendo degenerar na confrontação;
  - iii) Condução da Crise: fase de implementação das medidas, dos planos e da tomada de decisão conducentes à resolução da crise;
  - iv) Estabilização/Saída da Crise: fase de desaparecimento das ameaças que deram origem à crise.

### **II. Tipologia**

Podemos classificar uma crise quanto:

- à interactividade dos intervenientes, podendo nesse caso ser **interna ou internacional**<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>“Principes De Conduite Pendant, Après Et Avant Une Crise”, Formation à la conduite stratégique, 2001, pp. 1-40.

<sup>2</sup>MERTON, Thomas. “Anatomy of a Crisis” in *Crisis Management-Planning for the Inevitable*. American Management Association; s.l, 1989, pp. 20 – 29.

<sup>3</sup>BISPO, General Jesus. “A Génese da Crise”, in *Nação e Defesa*, Número 72 – Outubro - Dezembro, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 1994, p. 101.

- à sua perigosidade, **baixa, média ou elevada**, dependendo da avaliação do grau de ocorrência da ameaça<sup>4</sup>.
- Ao **sector do Estado** que é afectado, podendo designar-se de económica, política, financeira, ambiental<sup>5</sup>, etc.

---

<sup>4</sup>SILVA, Ferreira da. "Crisis Response Operations versus Military Operations Other Than War". TILD do Curso de Estado Maior 1999-2001, IAEM, 2001, p.15.

<sup>5</sup> MITROFF, Ian I. "Les Principes Fondamentaux de la Gestion de Crise" in *Revue Les Echos*, França, 2002, p. 2.

## **APÊNDICE 4**

### **REQUISITOS DE UM SISTEMA DE GESTÃO DE CRISES**

#### **I. Requisitos de um Sistema de Gestão de Crises**

Sem querermos fazer uma aproximação analítica ao problema, levantámos os seguintes requisitos:

- **Estrutura:** Que defina uma organização com a respectiva composição, articulação competências e ligação à restante estrutura do Estado. Na composição do GGC, deve-se ter em conta que um número elevado de participantes prolonga as reuniões e pode incapacitar a tomada de decisão, sendo que o factor tempo tem nestes casos um grande peso<sup>1</sup>. Por outro lado, deve-se ter em atenção à diversidade de conselheiros que, para além dos necessários requisitos técnicos em vários domínios,<sup>2</sup> deve ser variada na sua personalidade, entre os denominados “duros”, “soft”, “advogados do diabo” e “consultores éticos”, por forma a haver equilíbrio de decisões e levantamento de diversas modalidades de acção.
- **Procedimentos:** Para evitar a improvisação e garantir as relações entre os diversos organismos. Devem estar definidos procedimentos para: informação, activação do sistema, catalogação, aprovação, activação e cancelamento de medidas de resposta, entre outras<sup>3</sup>. Para garantir a informação, um SGC deve-se apoiar numa “rede de sensores” composta por todos os órgãos da Administração Pública (não só a nível interno com a nível externo), que tem por finalidade alertar sobre possíveis situações de crise.
- **Meios:** Um SGC deve ser constituído por uma rede de centros de situação especializados,<sup>4</sup> bem como sistemas de telecomunicações (seguros e não seguros) e meios informáticos, apoiado por um Sistema de Apoio à Decisão<sup>5</sup>. O seu conjunto deverá permitir o armazenamento, a sistematização, o tratamento e o encaminhamento da informação necessária à gestão de crises.

---

<sup>1</sup> Numa perspectiva sociológica o número deverá rondar não mais do que as 12 a 15 pessoas

<sup>2</sup> Não só no domínio técnico, como também, e no caso das crises internacionais, reconhecida capacidade no domínio da ciência política, estratégia, “fora” internacional, tal como refere o Gen. Pinto Ramalho.

<sup>3</sup> Uma das soluções passa pelo estabelecimento de um Sistema de Alerta Nacional.

<sup>4</sup> Este alerta surge na sequência das lições aprendidas nos ataques terroristas de 11 de Setembro aos EUA. Num só dia, foram tornados inoperacionais o centro de operações da agência de protecção civil – FEMA (Federal Emergency Management Agency) e da Câmara de Nova York, ambos localizados no World Trade Center, bem como o centro de operações da U.S. Navy localizado no Pentágono. Retirado em 09ABR02 de documento que traduz as lições aprendidas do 11 de Setembro, do Institute for Crisis, Disaster, and Risk Management da The George Washington University, e disponível para consulta em [www.seas.gwu.edu](http://www.seas.gwu.edu).

<sup>5</sup> CNPCE. *Directiva de Planeamento para o Biénio 2001-2003*, Lisboa, 2001, p. 5.



- Política informativa: Após o desencadeamento de uma crise, os media ficam ávidos por notícias, que as procurarão onde as encontrarem caso não as recebam pelas fontes adequadas. De acordo com as circunstâncias, por vezes é necessário tratar a informação cujo conhecimento pode ser benéfico ou prejudicial na condução da crise. Um das primeiras decisões a tomar, deve ser a do estabelecimento de uma política de informação.
- Acordos Internacionais<sup>6</sup>: Para a condução de crises internacionais no âmbito da NATO e EU, em que a sua gestão terá de ser coordenada com os restantes Aliados. Surge aqui a necessidade da existência de acordos prévios para aprovação de decisões colectivas para a participação colectiva e a partilha de informações estratégicas, de primordial importância em situações de crise.

---

<sup>6</sup>PÉREZ, Coronel Francisco Serrano. “Prevención y Conducción de Crisis”, in *Ejército*, Número 630, Ano LIII, Publicações do Estado Maior do Exército Espanhol, Madrid, Julho de 1992, p. 21.



## **APÊNDICE 5**

### **PLANO DE CONTINGÊNCIA PARA SITUAÇÕES DE CRISE**

#### **INTRODUÇÃO**

O presente apêndice tem a finalidade de auxiliar os elementos que face aos primeiros indicadores do despoletar de uma crise, tenham em mãos a tarefa de delinearem as primeiras linhas de acção daquilo que constituirá um Plano de Contingência para situações de crise.

Este contributo que aqui toma forma, não tem a ousadia ou a veleidade de constituir um modelo. Melhor será, defini-lo como uma base de trabalho que as circunstâncias de momento e as características da crise assim o determinarem.

A sua forma conceptual foi inspirada no “Handbook for Complex Emergencies” dos EUA, aprovado pelo seu presidente na Directiva PDD –56<sup>1</sup>.

#### **I. O PROCESSO DE COORDENAÇÃO INTERMINISTERIAL**

##### **I.1. Finalidade**

Muito embora a doutrina americana se refira ao processo de “Interagências”, depreende-se pela leitura que o mesmo se refere à necessária coordenação entre as diversas partes envolvidas na gestão da crise. Poderão ser não só as comissões sectoriais, Secretarias de Estado, ramos das Forças Armadas, como englobar outras entidades, nomeadamente ONG, como é o exemplo da Cruz Vermelha Portuguesa.

A finalidade deste processo é produzir opções e decisões políticas coordenadas. A experiência mostra-nos que diferentes entidades e organismos têm visões diferentes daquilo que constitui o objectivo e a missão. Daqui, resulta a execução de planos separados, cuja falta de eficácia por vezes se materializa no terreno<sup>2</sup>. Como consequência, temos o desperdício de recursos e por vezes situações de falta de entendimento, o que convém evitar.

Podemos assim referir que este processo de coordenação permite aumentar o sucesso da operação, pois assegura:

- Que todas as entidades envolvidas na gestão da crise tenham a mesma finalidade, missão e objectivos;

---

<sup>1</sup>Disponível para consulta em [www.ndu.edu/ndu/interagencyeducation/hanbook\\_docs/appendix\\_B.htm](http://www.ndu.edu/ndu/interagencyeducation/hanbook_docs/appendix_B.htm).

<sup>2</sup> MARTINS, Teles; “Estados de Excepção”, Anais do Clube Militar; Janeiro-Março 2002; p. 125.

- Todos os aspectos da operação são coordenados ao nível político;
- São desde logo endereçadas para o processo de planeamento as tarefas principais e os respectivos requisitos;
- O estabelecimento de responsabilidades dos diversos elementos envolvidos;
- As decisões críticas sobre prioridades e alocação de recursos são desde logo definidas.

## **I.2. Desenvolvimento do Plano de Contingência**

Quando surge uma potencial situação de crise, deve-se de imediato iniciar o processo de reunião interdepartamental. Esta “reunião” mais não é do que a partilha de informação sobre a potencial crise, nomeadamente uma primeira avaliação da situação, incluindo aqui aquilo que consitui(rá) a posição e as medidas tomadas ou a tomar pelo país. Deverá ter lugar no COGC, da responsabilidade do Grupo de Planeamento e deverá ter carácter interministerial, por forma a promover a discussão e a concordância naquilo que constitui os elementos mais críticos da operação: missão, objectivos e estado final desejado.

Caberá ao presidente do COGC (da responsabilidade do MDN ou do MAI) a revisão dos planos específicos, juntando ao draft os comentários e as orientações entendidas como necessárias. Como resultado deste processo, surge um plano de acção que pode ser enviado para aprovação final ao PM e no qual consta uma estratégia coerente e articulada.

## **I.3. Plano de Contingência**

Cada Plano deverá ser adaptado à operação específica que vai ser cumprida, pelo que um Plano de Contingência para gestão de situações de crise poderá ter a seguinte configuração:

- Avaliação da situação;
- Identificação dos interesses nacionais;
- Missão;
- Objectivos;
- Condicionalismos;
- Estado final desejado;
- Conceito de Operação;
- Responsabilidades da Entidade que lidera o processo<sup>3</sup>;

---

<sup>3</sup>Um dos aspectos mais importantes neste tipo de operações é a coordenação do esforço. A melhor forma de garantir uma eficiente coordenação é atribuir essa operação a uma entidade ou organização que possua os

- Transição/Retirada estratégica;
- Articulação operacional;
- Tarefas preparatórias;
- Planos Funcionais.

### **I.3.1. Avaliação da Situação**

O principal objectivo desta secção é a de providenciar uma avaliação da situação no terreno. Esta parte do plano refere o contexto da operação que vai ser levada a cabo e o problema que se pretende ver resolvido.

### **I.3.2. Missão**

A peça principal do plano é a missão restabelecida. Não deve ter mais do que um parágrafo ou dois, descreve a finalidade global, missão, objectivos e elementos principais para a operação : quem, o quê, quando e como. Todas as parte do plano reflectirão este conteúdo.

### **I.3.3. Objectivos**

Imediatamente após a missão, o plano deverá listar os objectivos nacionais para a operação. É importante que esses objectivos sejam simultaneamente atingíveis e mensuráveis. O atingir de todos os objectivos, materializa o cumprimento da missão.

### **I.3.4. Estado final desejado**

O objectivo desta secção é o de identificar as condições que devem existir antes de uma operação de transição de transferência de autoridade para uma OI, organização regional, ou nação hospedeira.

Muitas vezes torna-se difícil definir quando é que uma operação acaba pois continuam a residir alguns interesses nacionais após a retirada de forças. Deverá neste caso caber a quem lidera o processo, decidir caso a caso consoante a situação, sabendo-se que o estado final deverá apelar ao estabelecimento de uma situação caracterizada pela estabilidade na área afectada.

---

requisitos para tal. Ao se identificar o actor leader, coloca-se alguma pressão nesse actor para de uma forma contínua monitorizar e apoiar a conduta das operações. Caso contrário, poderá ser o insucesso da operação.

### **I.3.5. Conceito da Operação**

Descreve a forma como a operação se vai realizar em cada uma das fases. Esta secção deve incluir as prioridades e as tarefas chave em cada uma das fases da operação. Para assegurar a compreensão e clarificar as linhas de responsabilidade, o conceito de operação deverá ser acompanhado de uma secção que descreva a estrutura organizacional do Estado para apoio da operação, não só no país, como também as estruturas de apoio presentes no terreno.

### **I.3.6. Tarefas Preparatórias**

Esta secção realça as tarefas principais que deverão ser cumpridas antes de se executar a operação. O sucesso em cada uma destas tarefas – p.ex. financiamento, relações com a AR, relações com embaixadas de outros países ou com governo da nação hospedeira – é crítica para o completo cumprimento da operação.

### **I.3.7. Planos Funcionais**

A última secção do plano de contingência deverá conter os planos específicos de cada uma das áreas funcionais envolvidas. Estes planos articulam o modo como cada comissão sectorial / entidade / agência governamental tenciona cumprir a sua quota-parte do plano nacional. A sua estrutura deverá ser similar à estrutura do plano geral e deverá no mínimo incluir uma avaliação da situação e a articulação para a missão, objectivos, estado final e conceito da operação.

Exemplos destes planos funcionais incluem: apoio de transportes (terrestres, aéreos/marítimos), apoio sanitário, empenhamento diplomático, lei civil e ordem pública, desenvolvimento económico, etc.

### **I.3.8. Ensaio Geral do Plano**

O objectivo do treino geral do plano é o de identificar problemas e desconexões que poderão surgir durante a sua execução. Simultaneamente permite a revisão de todos os elementos do plano, diferentes objectivos a serem alcançados, tempos críticos, alocação de recursos, etc.

Cada entidade responsável pela operação deverá brifar os elementos do COGIC sobre:

- Objectivo global do seu plano;
- Situação actual na área de operações;
- Hipóteses do plano;

- Finalidade, missão e objectivos operacionais atingir com o seu plano;
- Conceito de operação do seu plano;
- Estrutura organizacional e a cadeia de autoridade para a operação;
- Que mecanismos estão planeados para efectivarem um apoio CIMIC coordenado;
- Dificuldades, obstáculos ou falta de recursos;
- Situações não resolvidas ou pendentes.

### **I.3.9. Ferramentas para a Avaliação**

O processo de avaliação do plano tem quatro componentes:

- Recolha de informação sobre o que aconteceu no decorrer da fase de planeamento, fase de execução e fases de transição da operação;
- Análise da informação e determinação das lições aprendidas com interesse;
- Distribuição das lições aprendidas às entidades intervenientes no processo;
- Integrando as lições críticas em políticas e procedimentos que poderão ser implementados durante próximas crises.

Para tal constitui-se de primordial importância o denominado briefingue após a acção (AAR) e que permite identificar o que correu bem, menos bem ou mal e porquê. Daqui se extrairão as lições aprendidas, as quais não terão qualquer significado se não forem posteriormente traduzidas em procedimentos ou normas de execução permanente.

## **ANEXO A**

### **ENTREVISTA AO SENHOR DIRECTOR GERAL DE POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL**

**Entrevistado:** Senhor Major General José Luís Pinto Ramalho.

**Data da entrevista:** 14 de Novembro de 2002.

**Local:** Ministério da Defesa Nacional.

**Finalidade a atingir:** Recolher informação sobre a problemática da condução de crises nomeadamente sobre os seus aspectos conceptuais, estruturais e operacionais.

**Método utilizado:** Método directivo.

---

**QUESTÃO 1 :** A primeira questão que se coloca quando se aborda a questão da gestão de crises, é o próprio conceito de “crise”. Alguns países reduzem este conceito às denominadas crises internacionais, outros países optam por uma definição mais abrangente e englobam neste conceito as situações resultantes de catástrofes, desastres humanitários, etc. Na sua opinião, e tendo em conta o novo ambiente estratégico, como configura uma situação de crise?

Em meu entender, estamos perante uma crise quando estamos perante uma situação que coloca um desafio ao Estado, e aqui englobo naturalmente as situações de crise internacional, mas também pode ser quando esse desafio põe em causa os seus próprios recursos. A questão fundamental é que para ser caracterizada uma situação de crise (independentemente da situação), todos os instrumentos do estado têm de ser postos em causa. Uma crise obriga um Estado a usar todos os seus instrumentos. A crise, entendida como tal, passa a ser rotina. Para este tipo de situações, eu advogo então a constituição de um Gabinete de Gestão de Crises, cuja constituição eu já expressei num trabalho publicado na revista Estratégia.

**QUESTÃO 2 :** Nesse artigo que o Sr General escreveu, menciona a necessidade da existência de um Grupo de Reflexão constituído por entidades com experiência de Governo e de reconhecida capacidade no domínio da ciência política e da estratégia. Estando esse Grupo de Reflexão no nível da decisão política, não poderá este Grupo constituir um obstáculo bloqueador ou retardador da tomada de decisão?

Efectivamente esse é o risco que se corre neste tipo de situações. A questão que se coloca tem a haver com o facto de o decisor ter tendência para se rodear de conselheiros que ele próprio

---



escolhe, incorrendo-se no risco dos próprios conselheiros por um lado se transformam-se em decisores. A finalidade deste Grupo de Reflexão é o de colocar elementos fora do sistema por forma a pôr em causa a decisão e assim evitar o seu monopólio.

**QUESTÃO 3 : No pressuposto que um Sistema de Gestão de Crises é constituído por um Gabinete de Crise responsável pela tomada de decisão política e por um órgão responsável pela sua gestão e condução (COGC), concorda com a colocação deste Grupo de Reflexão nesta estrutura, a qual tem por missão acompanhar a situação de crise, analisá-la, avaliá-la, e elaborar um conjunto de modalidades de acção que posteriormente envia ao Gabinete de Crise para decisão?**

Aceito perfeitamente.

**QUESTÃO 4 : Espanha, França e Itália, tal como Portugal, não contemplam no seu acervo legislativo a caracterização de crise e do “estado de crise”. Contudo, todos eles (excepto o nosso país) contam com um sistema de gestão de crises institucionalizado. Considera de primordial importância a actualização e elaboração de legislação que caracterize a crise e o estado de crise para a implementação de um SNGC, nomeadamente ao nível da CRP e LDNFA?**

Sem dúvida, e a razão principal prende-se com o facto de que o que se encontra legislado no estado de sítio e de emergência não tranquiliza algumas forças quanto ao possível emprego das Forças Armadas no plano interno. Face ao novo ambiente estratégico que hoje vivemos, julgo ser legítimo o emprego das Forças Armadas por exemplo no combate ao terrorismo e mesmo em outros domínios. Para isso é de primordial importância a existência de cobertura legal para esse efeito e embora o emprego das Forças Armadas esteja regulamentado no estados anteriormente referidos, em meu entender é preciso que este conceito seja clarificado.

Em termos de implicações, o que vamos ter é uma Forças Armadas com uma ampliação no seu campo de acção. Quem melhor do que as Forças Armadas está preparado e apetrechado por exemplo para a luta NBQ ? A resposta ao terrorismo, ao cibercrime e emprego de Força Especiais serão tarefas para as Forças Armadas, contudo, é preciso pôr isso em termos de lei, pois hoje os desafios são diferentes e as ameaças difusas.

**QUESTÃO 5 : O SIALNAC constitui uma peça fundamental para o estabelecimento de um SGC e a sua interoperabilidade, em termos de procedimentos, com os SGC da NATO e da**

**EU. Contudo, este documento nunca foi aprovado embora esteja difundido por diversos órgãos e unidades. Qual é seu o ponto de situação e quais são os factores que dependem da sua aprovação e implementação?**

Sem dúvida que o SIALNAC constitui uma ferramenta de primordial importância para um sistema de gestão de crises. O problema coloca-se na classificação do documento e que complica a sua aprovação. Há diferentes entendimentos sobre se este documento deve ou não se classificado, havendo inclusive quem advogue que parte do documento seja desclassificado e outra parte seja confidencial. Por outro lado tem-se sentido algumas dificuldades por parte de alguns ministérios na colocação de informação nesse documento.

**QUESTÃO 6 : Sendo a defesa nacional de natureza global, abrangendo a componente militar e as componentes não militares, e o seu âmbito interministerial, considera importante a criação da de uma figura do género “Alto Funcionário para a Defesa (ao exemplo Francês), que em matéria de gestão de crises teria o objectivo de coordenar os estudos e planos de contingência, acompanhamento de crises e conflitos internacionais, coordenação de medidas de defesa entre os vários ministérios envolvidos?**

Se se trata de uma entidade com o objectivo de coordenação então concordo e podemos efectivamente tê-la (e que em meu entender já temos, o CNPCE). A questão é que temos de ter mecanismos para essa coordenação efectivamente existi, residindo aí o grande problema. A decisão caberá sempre ao Primeiro Ministro. Para a resposta á crise, essa sim pode ser congregada nesse Alto Funcionário para a Defesa que poderá recair, como já referi, no CNPCE, caso naturalmente este seja refinado.

**QUESTÃO 7 :Alguns países, nomeadamente a França, a Suíça e os EUA têm vindo a alterar os aspectos conceptuais dos seus SNGC e independentemente da natureza da crise, têm vindo a dar um papel cada vez mais relevante a OI's (CV) e a ONG. O objectivo é o de envolver todos os actores por forma a obter uma resposta orquestrada. Concorda com a participação desta entidades no processo de gestão de crises, seja esta de índole internacional ou resultante de uma catástrofe?**

Estou inteiramente de acordo com a participação de OI do tipo da CV na gestão da crise. Aliás isso ficou bem patente nos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001. Na resposta a situações de crise internacional (exemplo do Kosovo e Bósnia), a participação de ONG é preciso aí muita prudência. As ONG têm os seus próprios interesses e quer se queira ou não, por detrás estão

quase sempre os interesses do Estados. Repare, em Timor estavam várias ONG todas elas altamente interessadas em corresponder à necessidade de ajuda humanitária. Contudo, cada uma delas representavam pontas de lança de muitos interesses nacionais, salvo alguma raras excepções. Embora elas reclamem esse papel, é preciso muita prudência.

**QUESTÃO 8 : A França reformulou no presente ano o seu SNGC, implementando no MNE uma célula de crise mais não é de que um Gabinete de Prospectiva e Planeamento Estratégico, em estreita coordenação com o MDN e com a Agência de Desenvolvimento Francesa. A sua criação visa o desenvolvimento de capacidade de alerta e de antecipação a situações de crise, por forma a que em tempo, sejam identificados os meios nacionais e multilaterais de acção durante as suas diferentes fases. Concorda com o estabelecimento de um sistema nos mesmos moldes? A quem poderá ser atribuída a tarefa de planeamento estratégico para levantamento de possíveis cenários de evolução?**

É uma questão interessante e concordo com ela. Portugal não tem uma vocação universalista, mas temos e queremos ter, em termos de relacionamento externo, uma projecção internacional. Se temos essa potencialidade, a questão que se coloca é o que é que os portugueses querem ser? Tendo as mesmas dimensões de uma Bélgica, Holanda e Dinamarca, que papel queremos para Portugal como actor da cena internacional? O que queremos fazer no âmbito da CPLP, da NATO e da UE? Essa atitude reflectir-se-á em vários domínios nas questões da defesa, para que esta possa intervir onde no âmbito das prioridades de relacionamento externo tal seja definido e consignado. Temos que definir é o que queremos: CTM? Com que meios e em que moldes. Definir prioridades se os recursos são escassos.

Respondendo á segunda questão, a DGPDN se receber os relatórios com a informação estratégica pode fazer esse planeamento estratégico e levantar possíveis cenários. Julgo que o local mais correcto dessa célula de crise seja o MDN, até pela possibilidade que se levanta de emprego da vertente militar.